

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

*Betänkande av Utredningen om
biologisk mångfald i havsområden utanför
nationell jurisdiktion*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:36

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1205-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1206-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 30 maj 2024 att låta en särskild utredare ta ställning till hur avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion ska genomföras i svensk rätt.

Till särskild utredare förordnades samma dag dåvarande hovrättsrådet, numera rådmannen Martin Nilsson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 3 juni 2024 departementssekreterarna Jonathan Andersson (Klimat- och näringslivsdepartementet), Fredrik Arrhenius (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) och Stina Bagge (Utrikesdepartementet), kansliråden Staffan Danielsson och Sara Kymenvaara (båda Klimat- och näringslivsdepartementet) samt specialrådgivaren i folkrätt Martin Ratcovich Leopardi (Utrikesdepartementet). Staffan Danielsson entledigades från uppdraget från och med den 5 oktober 2024 och ersattes samma dag av departementssekreteraren Jenny Hedman (Klimat- och näringslivsdepartementet). Som sakkunnig i utredningen förordnades från och med den 14 oktober 2024 även departementssekreteraren Julia Jourak (Klimat- och näringslivsdepartementet). Jonathan Andersson entledigades från uppdraget från och med den 31 januari 2025.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 3 juni 2024 verksföreträdaren i miljö och klimat Louise Herrmann (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Sida), postdoktorn Niels Krabbe (Göteborgs universitet), seniora policyrådgivaren Åsa Ranung (Världsnaturfonden WWF) och enhetschefen Karin Wall (Havs- och vattenmyndigheten).

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 3 juni 2024 tf. hovrättsassessorn Fanny Svensén och hovrättsassessorn Stina Washburn.

Utredningen har tagit namnet Utredningen om biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion (UD 2024:02).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna, och de har ställt sig bakom övervägandena och förslagen. Betänkandet skrivs därför i vi-form.

Härmed överlämnas betänkandet *Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion* (SOU 2025:36).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i mars 2025

Martin Nilsson

Fanny Svensén
Stina Washburn

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	27
1 Författningsförslag.....	39
1.1 Förslag till lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion	39
1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	59
1.3 Förslag till förordning om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion	61
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet	63
1.5 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	64
2 Uppdraget och dess genomförande.....	65
2.1 Bakgrund	65
2.2 Uppdraget.....	65
2.3 Arbetets utförande.....	66
2.4 Betänkandets disposition.....	67

3	Introduktion till avtalet.....	69
3.1	Bakgrund.....	69
3.2	Ett bindande avtal om biologisk mångfald inom ramen för havsrättskonventionen	71
3.3	Havsrättskonventionen och andra relevanta instrument	72
3.3.1	Havsrättskonventionen	72
3.3.2	Andra regelverk av betydelse.....	74
3.4	Sverige ska tillträda avtalet	76
4	Utgångspunkter för ett svenskt genomförande av avtalet	79
4.1	Avtalets allmänna del.....	79
4.1.1	Mål och allmänna principer	79
4.1.2	Institutionell struktur	83
4.1.3	Andra instrument, ramverk och organ	84
4.1.4	Det fria havet och Området är tillämpningsområdet	87
4.1.5	Jurisdiktion bortom territoriella gränser	89
4.1.6	Undantag för statsfartyg	92
4.2	Relevant svensk reglering.....	92
4.2.1	Miljöbalken.....	92
4.2.2	Fiske och jakt i havet	94
4.2.3	Internationell sjöfart	96
4.2.4	Exploatering i havet utanför Sveriges territorium	98
4.2.5	Särskilt om Antarktis	99
4.3	Utredningens överväganden	100
4.3.1	Sveriges tillämpning av avtalet.....	100
4.3.2	Begränsning utifrån folkrättslig hänsyn	106
4.3.3	Avtalets skyldigheter bör införas i en ny lag	109

5 Miljöbedömningar enligt avtalet och andra regelverk.... 113

5.1	Inledning	113
5.2	Miljöbedömningar enligt avtalet (del IV)	116
5.2.1	Krav på miljöbedömningar för verksamheter	116
5.2.2	Förhandskontrollen.....	117
5.2.3	Miljöbedömningen	119
5.2.4	Tillåtlighet av verksamheter och uppföljning	122
5.2.5	Strategiska miljöbedömningar för planer och program.....	123
5.3	Miljöbedömningar i svensk författning.....	123
5.3.1	Krav på miljöbedömningar enligt miljöbalken	123
5.3.2	Tillstånd och tillåtlighet av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken	127
5.3.3	Specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder enligt 6 kap. miljöbalken	129
5.3.4	Strategiska miljöbedömningar för planer och program enligt 6 kap. miljöbalken.....	137
5.3.5	Århuskonventionens krav.....	138
5.3.6	Tillstånd och miljöbedömningar för verksamheter i Sveriges maritima zoner.....	139
5.3.7	Tillstånd och miljöbedömningar för verksamheter i Antarktis.....	141
5.4	Miljöbedömningar till följd av andra internationella instrument, ramverk och organ.....	142
5.4.1	Miljöbedömningar för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion.....	142

6 Överväganden avseende miljöbedömningar..... 149

6.1	Några utgångspunkter	149
6.1.1	Tillämpningen av avtalets krav i denna del.....	149
6.1.2	Avgränsning i förhållande till miljöpåverkan.....	150
6.1.3	Betydelsen av andra internationella förpliktelser om miljöbedömningar.....	153
6.1.4	Inga verksamhetstyper bör undantas	156
6.1.5	Angående översättningar och användning av vissa formuleringar	157

6.2	Genomförande.....	159
6.2.1	Tillståndsplikt införs (artiklarna 28.1, 30 och 34)	159
6.2.2	Förutsättningar för ett beviljat tillstånd och allmänna miljöskyddskrav (artiklarna 7, 34 och 37)	167
6.2.3	Undantag (artikel 29.4–29.6)	173
6.2.4	Förhandskontroll (artiklarna 30–31.1 a)	178
6.2.5	Omprövning av beslut i förhandskontrollen (artikel 31.1 a)	186
6.2.6	Miljöeffekter.....	190
6.2.7	Samråd (artikel 32).....	192
6.2.8	Miljöbedömningen (artiklarna 31–34).....	197
6.2.9	Villkor, tillsyn och återkallelse (artiklarna 34–37)	211
6.2.10	Verksamheter och åtgärder i havsområden inom nationell jurisdiktion (artikel 28.2–28.3) ...	222
6.2.11	Strategiska miljöbedömningar (artikel 39).....	236
6.2.12	Beslutsordning och handläggning av ärenden om tillstånd.....	238
6.2.13	Överklagbarhet av beslut och överprövningsinstans	244
6.2.14	Sanktioner ska säkerställa efterlevnaden.....	251
7	Marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg	255
7.1	Inledning	255
7.2	Områdesskydd i avtalet (del III)	257
7.2.1	Marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg.....	257
7.2.2	Förslag till beslut.....	259
7.2.3	Beslut om områdesskydd och åtgärder	260
7.2.4	Parterna ska säkerställa beslutens genomförande.....	262

7.3	Områdesskydd i svensk rätt och internationella ramverk.....	263
7.3.1	Marina skyddade områden i miljöbalken	263
7.3.2	Områdesskydd i havsområden utanför nationell jurisdiktion	272
7.4	Utredningens överväganden.....	282
7.4.1	Några utgångspunkter.....	282
7.4.2	Föreskrifter för marina skyddade områden	284
7.4.3	Efterlevnaden ska säkerställas genom tillsyn och sanktioner.....	289
7.4.4	Om tillsynen över föreskrifterna.....	290
8	Marina genetiska resurser.....	293
8.1	Regleringen i avtalet.....	293
8.1.1	En rimlig och rättvis fördelning av nyttan	293
8.1.2	Vad som avses med marina genetiska resurser	294
8.1.3	Avtalets tillämpning i denna del	295
8.1.4	Hänsyn ska tas till andra staters intressen	295
8.1.5	Anmälningsplikt vid insamling och användning av marina genetiska resurser	296
8.1.6	Förvaring av prover och lagring av sekvensinformation.....	298
8.1.7	Traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen.....	299
8.1.8	Rimlig och rättvis fördelning av nyttan	300
8.1.9	En kommitté för tillgång och nyttofördelning....	301
8.1.10	Övervakning och öppenhet	302
8.2	Redogörelse för befintlig reglering i svensk rätt.....	302
8.2.1	Genetiska resurser som finns i områden inom nationell jurisdiktion	302
8.2.2	Det svenska genomförandet av Nagoyaprotokollet.....	304
8.3	Utredningens överväganden.....	312
8.3.1	Några utgångspunkter.....	312
8.3.2	Förhållningsregler för verksamheter	318
8.3.3	Digital sekvensinformation bör definieras.....	319

8.3.4	Anmälningssplikt för insamling och användning av marina genetiska resurser.....	325
8.3.5	Tillgängliggörande av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation	328
8.3.6	Fiske och marina genetiska resurser som fångats in i samband med fiske undantas	332
8.3.7	Naturhistoriska riksmuseet ska ta emot och förvara marina genetiska resurser	333
8.3.8	Skydd för traditionell kunskap.....	335
8.3.9	Efterlevnaden ska säkerställas genom tillsyn och sanktioner	337
8.3.10	Fördelning av monetär nytta	338
9	Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi	341
9.1	Regleringen i avtalet	341
9.1.1	Stöd till anslutna utvecklingsländer	341
9.1.2	Samarbete parterna emellan.....	342
9.1.3	Närmare bestämmelser om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi.....	342
9.1.4	Exempel på stödinsatser	343
9.1.5	En särskild kommitté ska övervaka genomförandet	344
9.2	Utredningens överväganden	345
9.2.1	Stöd till utvecklingsländer har bedömts vara en förutsättning för att nå målen i avtalet	345
9.2.2	Sverige arbetar aktivt med kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi.....	345
9.2.3	Avtalets bestämmelser föranleder för närvarande inga åtgärder	347
10	Sanktioner	349
10.1	Skyldigheter som bör förenas med en sanktion	349
10.1.1	Inledning.....	349
10.1.2	Miljöbedömningar.....	349

10.1.3	Marina skyddade områden	351
10.1.4	Marina genetiska resurser.....	351
10.2	Utredningens överväganden.....	352
10.2.1	Några utgångspunkter.....	352
10.2.2	Miljöbedömningar	354
10.2.3	Marina skyddade områden	357
10.2.4	Marina genetiska resurser.....	360
10.2.5	Frågor om förverkande	367
11	Myndighetsansvar.....	369
11.1	De myndighetsuppgifter som finns i förslagen.....	369
11.1.1	Inledning	369
11.1.2	Miljöbedömningar	369
11.1.3	Marina skyddade områden	374
11.1.4	Marina genetiska resurser.....	375
11.2	Utredningens överväganden.....	378
11.2.1	Några utgångspunkter.....	378
11.2.2	Ansvar för miljöbedömningar	380
11.2.3	Ansvar för marina skyddade områden	384
11.2.4	Ansvar för marina genetiska resurser.....	386
12	Övriga delar av avtalet.....	389
12.1	Utredningens överväganden.....	389
12.1.1	Något om de avslutande bestämmelserna i avtalet	389
12.1.2	Undantag och förklaringar.....	390
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	393
13.1	Utredningens överväganden.....	393
14	Konsekvenser av förslagen.....	395
14.1	Inledning	395
14.2	Utredningens uppdrag.....	395
14.3	Arbetet med konsekvensbeskrivningen	396

14.4	Utredningens förslag.....	397
14.4.1	Förslagen i grova drag.....	397
14.4.2	Allmänt om den nya lagstiftningen.....	397
14.4.3	Miljöbedömningar.....	398
14.4.4	Marina skyddade områden.....	400
14.4.5	Marina genetiska resurser	400
14.5	De som berörs av förslaget	402
14.5.1	Myndigheter.....	402
14.5.2	Verksamhetsutövare.....	403
14.5.3	Forskare	405
14.5.4	Enskilda personer.....	405
14.6	Konsekvenserna för staten.....	406
14.6.1	Konsekvenserna för Havs- och vattenmyndigheten	406
14.6.2	Konsekvenserna för Naturhistoriska riksmuseet.....	417
14.6.3	Konsekvenserna för totalförsvaret.....	419
14.6.4	Konsekvenserna för staten i övrigt	420
14.7	Konsekvenserna för kommuner och regioner	422
14.8	Konsekvenserna för företag och andra enskilda.....	422
14.9	Konsekvenser för enskilda forskare och forskningen i stort	424
14.9.1	Åtgärder som begränsar förslagens negativa effekter.....	424
14.9.2	En ökad administrativ börda	425
14.9.3	Tidsfristen för överlämning.....	426
14.10	Konsekvenserna för miljön	426
14.11	Särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser.....	427
14.12	Förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden	428

15 Författningskommentar 431

- 15.1 Förslaget till lag om skydd för biologisk mångfald
i havsområden utanför nationell jurisdiktion 431
- 15.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken..... 480
- 15.3 Förslaget till förordning om skydd för biologisk
mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion 482
- 15.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen
(2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska
riksmuseet 485
- 15.5 Förslaget till förordning om ändring i
miljöbedömningsförordningen (2017:966) 486

Bilagor

- Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:52 487
- Bilaga 2 The BBNJ Agreement 493

Sammanfattning

Uppdraget

Förenta nationernas generalförsamling antog i juni 2023 ett nytt avtal inom ramen för havsrättskonventionen – The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (härefter avtalet). Utredningen har haft i uppdrag att analysera avtalet samt bedöma och föreslå vilka författningsändringar som Sveriges tillträde till och genomförande av avtalet kräver. I uppdraget har ingått att föreslå vilka myndigheter som ska ansvara för de frågor som behandlas i avtalet och vilka befogenheter de föreslagna myndigheterna ska ha. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att bedöma om Sverige bör tillträda avtalet.

Översiktligt om avtalet

Avtalet innehåller bestämmelser till skydd för biologisk mångfald i det fria havet och Området, det vill säga i havsområden bortom nationell jurisdiktion. Avtalet är det tredje genomförandeavtalet under FN:s havsrättskonvention och anses vara en av de viktigaste internationella överenskommelserna på miljöområdet. Det fria havet utgör ca 95 procent av världshavens volym och innehåller resurser och biologisk mångfald som är av stor vikt för ekologiska, ekonomiska, sociala, kulturella och vetenskapliga värden samt för livsmedelssäkerheten.

Det övergripande syftet med avtalet är att säkerställa bevarandet och den hållbara användningen av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion genom ett effektivt genomförande av relevanta bestämmelser i havsrättskonventionen samt

genom ytterligare internationellt samarbete och samordning. Parterna har även att uppfylla, främja och beakta sina respektive skyldigheter i fråga om rättigheterna för urfolk och lokala samhällen.

Avtalet har fyra tematiska områden – marina genetiska resurser, marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg, miljöbedömningar samt kapacitetssuppleering och överföring av marin teknologi. Utredningens förslag och bedömningar för avtalets olika delar redovisas nedan.

Avtalet träder i kraft 120 dagar efter att 60 parter har anslutit sig till det. När avtalet träder i kraft kommer en partskonferens sammanträda. Partskonferensen ska fortlöpande se över och utvärdera genomförandet av avtalet. Beslut och rekommendationer från partskonferensen ska som utgångspunkt antas i samförstånd.

När avtalet träder i kraft ska det även inrättas en plattform för informationsdelning genom vilken parterna ska dela information och underlag om verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Plattformen ska underlätta samordning och samarbete.

Sveriges tillämpning av avtalet

Enligt utredningens bedömning kräver ett svenskt genomförande av avtalet att det i svensk rätt införs bestämmelser som avser miljöbedömningar, marina skyddade områden och marina genetiska resurser. Utredningens förslag innebär att avtalet genomförs genom införandet av en ny svensk lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Genomförandet kräver även vissa följdändringar i befintlig lagstiftning, bland annat i miljöbalken. Det kommer också att finnas behov av myndighetsföreskrifter när partskonferensen antar beslut om tillämpningen av avtalet.

Något förenklat kräver avtalet att parterna ska säkerställa att verksamheter *under deras jurisdiktion eller kontroll* bedrivs i enlighet med avtalet och de beslut som antas av partskonferensen. Skrivningen i avtalet bedöms innebära att bestämmelserna ska tillämpas på dels verksamheter som omfattas av en parts flaggstatsjurisdiktion, dels verksamheter som bedrivs av rättssubjekt som omfattas av en parts jurisdiktion till följd av nationalitetsprincipen.

Verksamheter som bedrivs av en stats medborgare, personer med hemvist i staten och juridiska personer som bildats enligt statens rätt får anses vara under statens kontroll. De bestämmelser som föreslås ska därför tillämpas för verksamheter och åtgärder som bedrivs respektive vidtas

- av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
- av personer som har hemvist i Sverige, samt
- med och från svenska fartyg och luftfartyg.

Bestämmelserna som gäller användning och förvaring av marina genetiska resurser samt användning och lagring av digital sekvensinformation om sådana resurser ska även tillämpas för andra fysiska och juridiska personer som i Sverige bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd.

Militär verksamhet undantas från tillämpningsområdet.

Miljöbedömningar

Tillstånd krävs för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Förslaget innebär att krav på tillstånd införs för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. När bland annat svenska fysiska och juridiska personer planerar att utföra någon typ av verksamhet som kan ha en viss påverkan på den marina miljön ska det ske en prövning av om verksamheten ska tillåtas med hänsyn till verksamhetens miljökonsekvenser. Partskonferensen ska besluta om riktlinjer för bedömningen.

Teoretiskt sett kan tillståndsplikten komma i fråga för allt från djuphavsgruvdrift till fiske, forskningsexpeditioner och turism, beroende på havsområdets egenskaper. Regleringen i avtalet syftar till att säkerställa att verksamheter som utvinning av mineraler samt byggande av flytande plattformar för exempelvis energialstring och aquakultur föregås av en miljöbedömning innan de tillåts. Svenska aktörer förväntas inte bedriva sådana verksamheter i de aktuella havsområdena under överskådlig framtid. Bortsett från sjöfarten är den svenska aktiviteten i havsområden utanför nationell jurisdik-

tion mycket begränsad. För svensk del bedöms frågor om tillstånd främst aktualiseras för verksamheter relaterade till forskning, turism och eventuell bioprospektering i områden som är särskilt känsliga eller betydelsefulla. Även tillståndsprövsprocesser för fiske i havsområden bortom nationell jurisdiktion kan påverkas av ett svenskt tillträde till avtalet.

Förslaget innebär också att krav på tillstånd införs även för verksamheter och åtgärder i havsområden inom andra staters jurisdiktion som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Tillståndsprövning för verksamheter och åtgärder i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner sker redan idag enligt 6 kap. miljöbalken. För sådana prövningar föreslås skyldigheter avseende samråd genom plattformen för informationsdelning.

Tillståndsprövningen

Om en planerad verksamhet kan komma att ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön, eller om effekterna av verksamheten är okända eller oklara, ska det först utföras en så kallad förhandskontroll. Vid denna kontroll ska en prövningsmyndighet bedöma om det finns skälig anledning att anta att verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller andra märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön. Om det vid förhandskontrollen bedöms att verksamheten kan ha sådana följder ska det genomföras en miljöbedömning innan prövningsmyndigheten kan besluta om tillstånd ska ges till verksamheten.

Ansvar för att ta fram underlag för bedömningarna ska ligga på verksamhetsutövaren. Inför förhandskontrollen ska denne ge in underlag om verksamheten, platsen, en inledande analys av miljöeffekter och uppgifter om möjliga alternativ. Om det därefter ska göras en miljöbedömning ska verksamhetsutövaren ta fram ett förslag på avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen, ett utkast på miljökonsekvensbeskrivningen samt därefter en slutlig miljökonsekvensbeskrivning.

Vid den slutliga prövningen ska hänsyn tas till miljökonsekvensbeskrivningen och de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Tillstånd ska förenas med villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön. Tillstånd får inte ges vid en viss nivå av miljöpåverkan.

Tillstånd ska även kunna nekas med hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till en annan stat.

Under hela processen ska information och underlag offentliggöras genom plattformen för informationsdelning för att möjliggöra synpunkter från andra avtalsparter och berörda aktörer.

Om det har gjorts en bedömning av en verksamhets miljöeffekter i ett annat sammanhang behöver det inte vidtas någon förhandskontroll eller miljöbedömning. Prövningsmyndigheten ska då i stället pröva om försättningsarna är sådana att verksamheten är undantagen från kraven. Verksamhetsutövaren ska anmäla en sådan verksamhet och ge in det underlag som behövs för bedömningen.

För verksamheter med tillstånd ska krav på egenkontroll och rapportering gälla.

Prövningen ska göras av Havs- och vattenmyndigheten eller regeringen

Havs- och vattenmyndigheten föreslås få i uppdrag att handlägga ärenden om tillstånd och besluta om tillstånd ska ges till verksamheter som planeras av bland annat svenska fysiska och juridiska personer. När ett ärende kan förväntas beröra andra stater, ha säkerhetspolitiska implikationer eller på annat sätt vara folkrättsligt viktigt ska dock regeringen ha möjlighet att pröva frågan om tillstånd. Regeringen ska även pröva ärenden om det krävs dispens enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler på grund av den förväntade påverkan på miljön. Om regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd ska Havs- och vattenmyndigheten handlägga ärendet och lämna förslag till beslut.

Under handläggningen av tillståndsärenden ska flera olika former av samråd ske med bland annat övriga avtalsparter, ett vetenskapligt och tekniskt organ under avtalet och civilsamhället.

Havs- och vattenmyndighetens beslut i fråga om tillstånd ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol. Vissa beslut ska kunna överklagas av miljöorganisationer.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås få behörighet att genomföra strategiska miljöbedömningar av planer och program. Dessutom ska myndigheten enligt förslaget bemyndigas att meddela föreskrifter om genomförandet.

Krav på egenkontroll och rapportering

Enligt avtalet ska parterna övervaka miljöeffekterna av de verksamheter som de tillåter och offentliggöra rapporter om dem. Förslagen innebär att skyldigheten genomförs med bestämmelser liknande miljöbalkens bestämmelser om kontroll och rapportering. Ansvaret för egenkontrollen grundar sig i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken om bland annat kunskapskrav, försiktighetsmått och bästa möjliga teknik.

En tillståndshavare ska fortlöpande kontrollera och rapportera om den verksamhet eller åtgärd som ett tillstånd avser för att motverka och förebygga avsevärda negativa miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan befaras medföra. Rapporterna ska ges in till en tillsynsmyndighet som ska offentliggöra rapporterna genom plattformen för informationsdelning.

Dessutom ska en tillståndshavare underrätta tillsynsmyndigheten om den får kännedom om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa effekter på miljön som inte förutsågs i miljöbedömningen eller har samband med en driftstörning eller liknande händelse.

Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten utses till tillsynsmyndighet. Myndigheten ska kunna besluta om förelägganden och förbud, som får förenas med vite. För att kunna fullgöra sina uppgifter ska myndigheten ha rätt att få tillträde till bland annat anläggningar och transportmedel. I sin roll som tillståndsgivare ska myndigheten även ha möjlighet att ändra villkor och återkalla tillstånd.

Marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg

Genom avtalet skapas en global ordning för att inrätta marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det anses vara en av de viktigaste framgångarna vid förhandlingarna av avtalet och har bedömts vara en förutsättning för att nå de politiska målen att bevara och skydda 30 procent av världens hav till år 2030. Att skydda särskilt känsliga, sårbara och betydelsefulla områden har framhållits som en effektiv åtgärd för ökad motståndskraft mot

mänsklig påverkan på biologisk mångfald, inklusive effekterna av klimatförändringar.

Den beslutsordning som avtalet föreskriver för införandet av marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsåtgärder bedöms inte kräva några författningsändringar eller andra åtgärder för Sveriges tillträde till avtalet. Parterna ska dock säkerställa att verksamhet under deras jurisdiktion eller kontroll som sker i havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs i enlighet med de beslut som partskonferensen antagit.

Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter till skydd för marina områden utanför nationell jurisdiktion. Föreskrifterna ska baseras på partskonferensens beslut om åtgärder och för att en föreskrift ska få meddelas krävs det att den behövs för att skydda ett område som partskonferensen har pekat ut.

Föreskrifterna får avse inskränkningar för verksamheter i ett visst område. Det kan till exempel röra sig om ett förbud mot fiske eller rätten att färdas och vistas inom området liksom om ordningen i övrigt.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås även få i uppdrag att utöva tillsyn i syfte att säkerställa att verksamheter under svensk jurisdiktion eller kontroll följer föreskrifterna.

Marina genetiska resurser

Den nytta som uppstår ska fördelas rättvist

Ett av målen med avtalet är att nå en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid verksamhet som avser marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Med marina genetiska resurser avses varje material från marina växter, djur eller mikroorganismer eller av annat marint ursprung som innehåller funktionella enheter av arvs massa med faktiskt eller potentiellt värde. Det finns förhoppningar om att egenskaper som hittas i marina organismer kommer att kunna användas i utvecklingen av läkemedel och andra bioteknologiska innovationer.

Avtalets bestämmelser om nyttofördelning gäller för såväl fysiska genetiska resurser som digital sekvensinformation om sådana resurser. Avtalet innehåller ingen definition av begreppet digital sekvens-

information. Anledningen till det är att det har visat sig vara svårt att nå internationell enighet rörande vilken information som ska omfattas av nyttofördelningen. För att lagstiftningen ska vara tydlig och förutsägbar krävs det dock att det framgår vilken information som avses. Enligt utredningens förslag ska de svenska bestämmelserna om digital sekvensinformation tillämpas på digital information om DNA- och RNA-sekvenser.

Enligt utredningens förslag ska bestämmelserna om marina genetiska resurser inte tillämpas retroaktivt. Bestämmelserna ska inte heller tillämpas på fiske eller på marina genetiska resurser som fångats in i samband med fiske så länge dessa inte används för sina genetiska resurser.

Anmälningsskyldighet vid insamling och användning av marina genetiska resurser

I enlighet med kraven i avtalet föreslås en anmälningsskyldighet för hanteringen av genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser.

Den som har för avsikt att samla in marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Anmälan ska innehålla uppgift om bland annat ändamålet med forskningen, de geografiska områden i vilka insamlingen ska utföras samt när och hur insamlingen ska genomföras. Efter att insamlingen har genomförts ska ytterligare information lämnas, däribland uppgift om var de insamlade resurserna ska förvaras och var digital sekvensinformation om resurserna ska lagras.

Även den som bedriver forskning och utveckling av den genetiska sammansättningen hos marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion ska lämna uppgifter till plattformen för informationsdelning. Denna skyldighet riktar sig inte endast till den som har samlat in resurserna utan bestämmelsen är tillämplig på alla som forskar på marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion eller digital sekvensinformation om sådana resurser.

Prover och sekvensinformation ska överlämnas till offentliga samlingar och databaser

Marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion som är föremål för forskning och utveckling ska enligt förslaget överlämnas till en offentlig samling senast tre år efter att forskningen inleddes. Detsamma gäller för digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling. Sådan information ska inom samma tidsfrist överlämnas till en offentligt tillgänglig databas. Tidsfristen om tre år ska kunna förlängas om de genetiska resurserna på grund pågående användning inte kan tillgängliggöras inom tre år.

Den som ansvarar för en samling ska se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om deras ursprung. Motsvarande skyldighet gäller för den som ansvarar för en databas. Den som ansvarar för en samling eller en databas ska dessutom vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser.

Naturhistoriska riksmuseet föreslås få i uppgift att ta emot sådana marina genetiska resurser som hanteras inom deras verksamhet. Genetiska resurser ska dock kunna överlämnas till andra offentliga samlingar under förutsättning att samlingarna lever upp till kraven kring förvaringen.

Tillsyn och övriga myndighetsuppgifter

Förslaget innebär att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utöva tillsyn över verksamheter som hanterar marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Tillsynen ska syfta till att kontrollera att information om marina genetiska resurser och digital sekvensinformation om sådana resurser lämnas in till plattformen för informationsdelning, att sådana genetiska resurser och sådan digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling överlämnas till offentliga samlingar och databaser.

Myndigheten föreslås även få rätt att meddela närmare föreskrifter om genomförandet.

Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi

Stödinsatser i form av kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi har bedömts vara en förutsättning för att utvecklingsländer ska kunna nå upp till de ambitiösa åtagandena i avtalet. Insatserna ska bland annat öka kunskapen om bevarande och hållbart nyttjande av marina resurser samt skapa förutsättningar för ett varaktigt etablerande av områdesbaserade förvaltningsverktyg, inklusive marina skyddade områden. Därtill ska stödet väga upp för brister såsom begränsade resurser för marin miljöövervakning och begränsade erfarenheter från arbete med miljöbedömningar.

Stöd till utvecklingsländer behövs även för att bryta snedfördelningen i användningen av havsområden utanför nationell jurisdiktion och dess resurser. För att fullt ut kunna nå en rimlig och rättvis fördelning av det fria havets och Områdets resurser, däribland den nytta som uppstår vid verksamhet som avser marina genetiska resurser, krävs en uppbyggnad och utveckling av utvecklingsländernas kapacitet att bedriva verksamhet i dessa havsområden.

Genom avtalet åtar sig parterna att bidra med kapacitetshöjande stöd till utvecklingsländer. Motsvarande åtaganden finns sedan tidigare i havsrättskonventionen. Avtalet innebär dock en utveckling av konventionen och fastställer ramarna för övervakning och utvärdering av åtgärder för kapacitetsuppbyggnad och överföring av teknologi. Under ledning av en särskild kommitté ska genomförandearbetet utvärderas och utvecklas. Kommittén ska bland annat bedöma och se över utvecklingsländernas kapacitetsbehov.

Sverige arbetar redan idag aktivt med kapacitetshöjande insatser. Bland annat bedriver Havs- och vattenmyndigheten flera internationella utvecklingsprogram om marin förvaltning i såväl nationellt som internationellt vatten. Myndigheten har också verkat för att öka kunskapen om avtalet hos tjänstemän inom marin förvaltning i utvecklingsländer. Det är möjligt att genomförandet av avtalet kommer att kräva mer fokus på insatser som avser havsområden bortom nationell jurisdiktion. Det är dock än så länge oklart hur åtagandet kommer att utvecklas och utredningen lämnar därför inga förslag i denna del.

Vissa skyldigheter förenas med sanktioner

Även om avtalet inte uttryckligen innehåller några krav på sanktioner åligger det parterna att säkerställa att avtalets bestämmelser följs. Enligt utredningens bedömning bör vissa av de skyldigheter som riktar sig till enskilda fysiska och juridiska personer under Sveriges jurisdiktion och kontroll förenas med sanktioner för att reglerna – och i förlängningen även avtalet och dess mål – ska få genomslag.

Genom förslaget införs krav på tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och vissa verksamheter som påverkar den marina miljön i sådana områden. När någon bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan eller bryter mot villkoren för ett tillstånd eller mot relevanta tillsynsbestämmelser ska situationen bedömas på samma sätt som vid otillåten miljöverksamhet enligt miljöbalken. För en sådan gärning ska alltså dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar. Ansvar enligt bestämmelsen ska inte heller dömas ut om det för gärningen i stället är möjligt att döma för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Överträdelser av meddelade föreskrifter om områdesskydd i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska enligt förslaget sanktioneras på samma sätt som områdesskyddet i miljöbalken. Det innebär i korthet att den som orsakar en skada eller en risk för skada inom ett sådant område döms till böter eller fängelse i högst två år, medan den som bryter mot en föreskrift utan att det medför någon skada eller risk för skada döms till böter. Liksom vid situationen vid brott mot bestämmelserna om tillståndskravet ska ansvar inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa eller det för gärningen är möjligt att döma för miljöbrott enligt miljöbalken.

Även skyldigheterna avseende marina genetiska resurser ska enligt förslaget vara sanktionerade i förhållande till enskilda. Utredningen föreslår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om anmälningsplikt eller inte överlämnar genetiska resurser eller digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive databas döms till böter.

En näringsidkare som begår ett brott i utövningen av näringsverksamheten kan dessutom åläggas att betala företagsbot med stöd av 36 kap. 23 § brottsbalken.

Summary

Remit

In June 2023, the United Nations General Assembly adopted a new Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (hereafter the Agreement). The Inquiry has been tasked with analysing the Agreement and assessing and proposing the legislative amendments that Sweden's ratification and implementation of the Agreement would require. The remit included proposing which government agencies would be responsible for the issues covered by the Agreement and what powers the proposed agencies would have. The Inquiry's remit did not include assessing whether Sweden should ratify the Agreement.

Overview of the Agreement

The Agreement contains provisions for the protection of biodiversity in the high seas and the Area, i.e. in marine areas beyond national jurisdiction. The Agreement is the third implementing agreement under the UN Convention on the Law of the Sea and is considered one of the most important international agreements in the environmental field. The high seas represent about 95 per cent of the volume of the world's oceans and contain resources and biological diversity of great importance to ecological, economic, social, cultural and scientific values, as well as to food security.

The overall objective of the Agreement is to ensure the conservation and sustainable use of biological diversity of marine areas beyond national jurisdiction through effective implementation of the relevant provisions of the Convention on the Law of the Sea

and through further international cooperation and coordination. Parties shall further respect, promote and consider their respective obligations relating to the rights of Indigenous Peoples and local communities.

The Agreement covers four thematic areas – marine genetic resources, marine protected areas and other area-based management tools, environmental impact assessments, and capacity-building and the transfer of marine technology. The Inquiry's proposals and assessments for the various parts of the Agreement are presented below.

The Agreement will enter into force 120 days after 60 parties have ratified it. Once the Agreement enters into force, a Conference of the Parties will convene. The Conference of the Parties shall continuously review and evaluate the implementation of the Agreement. Decisions and recommendations shall be adopted by consensus of the Conference of the Parties.

Once the Agreement enters into force, a Clearing-House Mechanism will also be established through which the Parties will share information and data on activities in marine areas beyond national jurisdiction. The Clearing-House Mechanism is intended to facilitate cooperation and coordination.

Sweden's application of the Agreement

The Inquiry considers that Sweden's implementation of the Agreement requires the introduction of provisions into Swedish law relating to environmental impact assessments, marine protected areas and marine genetic resources. The Inquiry's proposal means that the Agreement will be implemented through the introduction of a new Swedish act on the protection of biological diversity in marine areas beyond national jurisdiction. Implementation also requires certain consequential amendments to existing legislation, including the Swedish Environmental Code. Statutory instruments will also be needed when the Conference of the Parties adopts decisions on implementation of the Agreement.

In simple terms, the Agreement requires Parties to ensure that activities *under their jurisdiction or control* are carried out in accordance with the Agreement and the decisions adopted by the Con-

ference of the Parties. The wording of the Agreement is considered to mean that the provisions are to apply to activities that fall under a Party's flag state jurisdiction and to activities carried out by legal entities that fall under a Party's jurisdiction due to the principle of nationality. Activities carried out by nationals and residents of a state as well as legal persons established through the laws of a state may be considered to be under the control of the state. The proposed provisions will therefore apply to activities carried out:

- by Swedish nationals and Swedish legal persons;
- by people who have their habitual residence in Sweden; and
- with and from Swedish vessels and aircrafts.

The provisions regarding using and storing of marine genetic resources and digital sequence information on such resources will also apply to all natural and legal persons that in Sweden carry out such activities.

Military activities are excluded from the scope of application.

Environmental impact assessments

Permits are required for activities and operations in marine areas beyond national jurisdiction

The proposal means that requirements on permits will be introduced for activities in marine areas beyond national jurisdiction. When inter alia Swedish natural and legal persons plan an activity that may have an impact on the marine environment, an assessment must be made of whether the activity should be allowed, with respect to the environmental impact of the activity. The Conference of the Parties will adopt guidelines for the assessment.

Theoretically, the permit requirement could apply to everything from deep-sea mining to fishing, research expeditions and tourism, depending on the characteristics of the marine area. The regulations in the Agreement aim to ensure that activities such as mineral extraction or the construction of floating platforms for activities such as electricity generation and aquaculture are preceded by an environmental impact assessment before they are permitted. Swedish

actors are not expected to carry out such activities in the relevant marine areas in the foreseeable future. Apart from shipping, Swedish activities in marine areas beyond national jurisdiction are very limited. Where Sweden is concerned, questions concerning permits are mainly expected to become relevant for activities related to research, tourism and possibly bioprospecting in areas that are particularly sensitive or significant. Permit processes for fishing in marine areas beyond national jurisdiction may also be affected by Sweden's ratification of the Agreement.

The proposal also introduces permit requirements for activities in marine areas under the jurisdiction of other states that may affect the marine environment in marine areas beyond national jurisdiction. Permit applications for activities in Sweden's territorial waters and maritime zones are already conducted following Chapter 6 of the Swedish Environmental Code. It is proposed that for such applications, consultation obligations be introduced.

Permit applications

If a planned activity may have more than a minor or transitory effect on the marine environment, or the effects of the activity are unknown or poorly understood, a screening of the activity should be conducted. When conducting the screening, an examining authority is to assess whether there are reasonable grounds for believing that the activity may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment. If, during the screening, it is considered that the activity may have such consequences, an environmental impact assessment must be carried out before the examining authority can decide whether to grant a permit for the activity.

The operator is to be responsible for producing background material for the assessments. Ahead of the screening, the operator is to provide information about the activity, the location, an initial analysis of the environmental impact and information on possible alternatives. If an environmental impact assessment is later to be carried out, the operator must prepare a proposal concerning the scope of the environmental impact assessment, a draft environmental

impact assessment report and subsequently a final environmental impact assessment report.

The final examination must take account the environmental impact assessment report and the general rules of consideration in Chapter 2 of the Swedish Environmental Code. Permits are to be subject to conditions necessary with regard to protection of the environment. Permits may not be granted when a certain level of environmental impact is reached. Permits may also be denied in view of Sweden's obligations under international law or relations with another state.

Throughout the process, information and material is to be made public through the Clearing-House Mechanism to facilitate consultation with contracting parties and other stakeholders.

If the environmental impact of an activity has been assessed in another context, there is no need to conduct a screening or environmental impact assessment. The examining authority is instead to then examine whether the conditions are such that the activity is exempt from the requirements. The operator is to report such an activity and provide the material needed for the assessment.

Requirements concerning self-monitoring and reporting apply to activities granted permits.

Examination to be conducted by the Swedish Agency for Marine and Water Management or the Government

It is proposed that the Swedish Agency for Marine and Water Management be tasked with processing permit applications and deciding whether permits should be granted for activities planned by, inter alia, Swedish natural and juridical persons. However, when a matter is likely to affect other states, have security policy implications or otherwise be important in terms of international law, the Government will have the possibility to decide in the matter. The Government will have responsibility for the examination when this is required due to the expected impact on the environment according to the general rules of consideration of the Swedish Environmental Code. If the Government is to consider a permit application, the Swedish Agency for Marine and Water Management is to process the matter and submit a proposal for a decision.

While permit applications are being processed, several forms of consultation are to be held, including with the other contracting parties, a scientific and technical body under the Agreement and civil society.

Decisions by the Swedish Agency for Marine and Water Management concerning permit matters may be appealed to the Land and Environment Court. Environmental organisations will be able to appeal some decisions.

It is proposed that the Swedish Agency for Marine and Water Management be given the authority to carry out strategic environmental assessments of plans and programmes. Under the proposal, the Agency will also be authorised to issue regulations on implementation.

Operators' control and reporting requirements

Under the Agreement, the parties are to monitor the environmental impacts of the activities that they allow and to publish reports on them. The proposals mean that this obligation would be implemented by means of provisions similar to those in the Swedish Environmental Code on control and reporting. The responsibility for operators' control is based on the general rules of consideration of the Swedish Environmental Code, which include knowledge requirements, precautionary measures and the best available technology.

A permit holder must continuously monitor and report on the activity or measure to which a permit relates so as to counteract and prevent any significant adverse environmental impact that the activity may cause. The reports are to be submitted to a supervisory authority, which is to make them publicly available through the Clearing-House Mechanism.

In addition, a permit holder must inform the supervisory authority if they become aware of circumstances involving a risk of significant adverse effects on the environment that were not foreseen in the environmental impact assessment or are related to an operational incident or similar event.

Under the proposal, the Swedish Agency for Marine and Water Management will be designated as the supervisory authority. The

Agency will be able to issue injunctions and prohibitions, which may be combined with a penalty of a fine. In order to carry out its tasks, the Agency will have the right to access facilities and means of transport. In its role as the permit-issuing authority, the Agency will also be able to amend conditions and revoke permits.

Marine protected areas and other area-based management tools

The Agreement creates a global regime for establishing marine protected areas and other area-based management tools in marine areas beyond national jurisdiction. It is considered to be one of the most important achievements in the negotiations on the Agreement and has been deemed a prerequisite for attaining the political objectives of conserving and protecting 30 per cent of the world's oceans by 2030. Protecting particularly sensitive, vulnerable and significant areas has been highlighted as an effective measure to increase resilience to human impacts on biodiversity, including the effects of climate change.

The procedural arrangements provided for in the Agreement concerning the establishment of marine protected areas and other area-based management tools are not considered to require any legislative amendments or other measures for Sweden's ratification of the Agreement. However, the Parties must ensure that activities under their jurisdiction or control in marine areas beyond national jurisdiction are conducted in accordance with the decisions adopted by the Conference of the Parties.

Under the proposal, the Swedish Agency for Marine and Water Management will be authorised to issue regulations for the protection of marine areas beyond national jurisdiction. The regulations are to be based on decisions on measures of the Conference of the Parties and, for a regulation to be issued, it must be necessary to protect an area designated by the Conference of the Parties.

The regulations may relate to restrictions on activities in a particular area. For example, this may involve a ban on fishing or the right to travel in or visit the area, as well as public order in general.

It is also proposed that the Swedish Agency for Marine and Water Management be tasked with exercising supervision so as to ensure that activities under Swedish jurisdiction or control comply with the regulations.

Marine genetic resources

The benefits must be shared fairly

One of the objectives of the Agreement is to achieve fair and equitable benefit sharing arising from activities with respect to marine genetic resources from marine areas beyond national jurisdiction. Marine genetic resources mean any material of marine plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity of actual or potential value. There are expectations that it will be possible to use properties found in marine organisms in the development of pharmaceuticals and other biotechnological innovations.

The benefit-sharing provisions of the Agreement apply to both physical genetic resources and digital sequence information on such resources. The Agreement does not define the concept of digital sequence information. This is because it has proved difficult to reach international agreement on what information should be covered by benefit sharing. However, ensuring that the legislation is clear and predictable requires that it is evident which information that is subject to obligations. Under the Inquiry's proposal, the Swedish provisions on digital sequence information will apply to digital information on DNA and RNA sequences.

Under the Inquiry's proposal, the provisions on marine genetic resources will not be applied retroactively. Nor will the provisions apply to fishing or to marine genetic resources caught in connection with fishing-related activities as long as they are not used for their genetic resources.

Duty to report when collecting and using marine genetic resources

In line with the requirements of the Agreement, it is proposed that a duty to report be introduced for the management of genetic resources from marine areas beyond national jurisdiction and digital sequence information on such resources.

Anyone intending to collect marine genetic resources from areas beyond national jurisdiction must submit information about the activity to the Clearing-House Mechanism. The report must include information such as the purpose of the research, the geographical areas in which the collection will be carried out and when and how this will take place. Once the collection has been completed, further information must be submitted, including data on where the collected resources and digital sequence information about the resources will be stored.

Those who carry out research and development regarding the genetic composition of marine genetic resources collected from areas beyond national jurisdiction must also submit data to the information-sharing platform. This obligation not only applies to the collector of the resources, but the provision applies to anyone conducting research on marine genetic resources from areas beyond national jurisdiction or digital sequence information on such resources.

Samples and sequence information must be transferred to public repositories and databases

Under the proposal, marine genetic resources from areas beyond national jurisdiction that are the object of research and development must be transferred to a public repository within three years of initiating the research. The same applies to digital sequence information that is the object of research and development. Such information must be transferred to a publicly accessible database within the same time frame. The three-year time frame may be extended if the genetic resources cannot be made available within three years due to ongoing use.

The person responsible for a repository must ensure that samples of marine genetic resources collected from areas beyond national jurisdiction are labelled with information on their origin. A corresponding obligation applies to the person responsible for a database. Furthermore, the person responsible for a repository or database must prepare a report every other year on access to marine genetic resources collected from areas beyond national jurisdiction and digital sequence information on such resources.

It is proposed that the Swedish Museum of Natural History be tasked with receiving marine genetic resources managed in the course of its activities. Genetic resources may, however, be transferred to other public repositories provided that they meet the storage requirements.

Supervision and other official duties

The proposal means that the Swedish Agency for Marine and Water Management will be tasked with supervising activities that manage marine genetic resources from marine areas beyond national jurisdiction. The aim of the supervision is to check that information on marine genetic resources and digital sequence information on such resources is submitted to the Clearing-House Mechanism, and that genetic resources and digital sequence information that are the object of research and development are transferred to public repositories and databases.

It is also proposed that the Agency have the right to issue detailed regulations on implementation.

Capacity-building and the transfer of marine technology

It is considered that support measures in the form of capacity-building and the transfer of marine technology are necessary if developing countries are to meet the Agreement's ambitious commitments. These efforts will increase knowledge about the conservation and sustainable use of marine resources and create the conditions for the sustainable establishment of area-based management tools, including marine protected areas. In addition, the support will compensate for shortcomings such as limited resources for

monitoring the marine environment and limited experience of environmental assessment efforts.

Support to developing countries is also needed to redress the imbalance in the use of marine areas beyond national jurisdiction and their resources. In order to fully achieve fair and equitable sharing of the resources of the high seas and the Areas, including the benefits arising from activities relating to marine genetic resources, it is necessary to build and develop the capacity of developing countries to carry out activities in these marine areas.

Through the Agreement, the Parties undertake to provide capacity-building support to developing countries. Corresponding commitments already exist in the Convention on the Law of the Sea. However, the Agreement constitutes a development of the Convention and establishes the framework for monitoring and evaluating measures for capacity building and the transfer of technology. Under the guidance of a special committee, implementation efforts will be evaluated and developed. The committee's duties will include assessing and reviewing the capacity needs of developing countries.

Sweden is already working actively with capacity-building efforts. For example, the Swedish Agency for Marine and Water Management operates several international development programmes on marine management in both national and international waters. The Agency has also worked to raise awareness of the Agreement among marine management officials in developing countries. It may be that implementation of the Agreement will require more focus on initiatives related to marine areas beyond national jurisdiction. However, it is as yet unclear how this undertaking will develop, and the Inquiry therefore makes no proposals in this respect.

Certain obligations are combined with sanctions

Although the Agreement does not explicitly require imposing any sanctions, it is up to the Parties to ensure that the provisions of the Agreement are complied with. The Inquiry considers that some of the obligations directed at individual natural and legal persons under Sweden's jurisdiction and control should be combined with

sanctions so that the regulations – and by extension also the Agreement and its objectives – will have an impact.

Through the proposal, requirements on permits will be introduced for activities and measures in marine areas beyond national jurisdiction and certain activities that affect the marine environment in such areas. When someone who carries out activities that require a permit does not hold a permit or has not submitted an application or violates the conditions of a permit or relevant supervisory provisions, the situation is to be assessed in the same way as for unauthorised environmental activities under the Swedish Environmental Code. Accordingly, the sentence for such an offence is a fine or imprisonment for at most two years. If the offence is considered minor, no sentence will be imposed. Nor will a sentence be imposed under this provision if it is instead possible to impose a sentence for the offence as an environmental offence under Chapter 29, Section 1 of the Swedish Environmental Code.

Under the proposal, infringements of provisions issued concerning protection of marine areas beyond national jurisdiction will be subject to sanctions in the same way as for protected areas under the Swedish Environmental Code. In brief, this means that anyone who causes damage or the risk of damage in such an area is sentenced to a fine or imprisonment for at most two years, while anyone who violates a regulation without causing damage or a risk of damage is sentenced to a fine. As in the case of infringements of the provisions on the permit requirement, no sentence is imposed if the offence is considered minor or if it is possible to impose a sentence for the offence as an environmental offence under the Swedish Environmental Code.

Under the proposal, obligations concerning marine genetic resources will also be subject to sanctions in relation to individuals. The Inquiry proposes that anyone who intentionally or negligently violates the provisions on the duty to report or fails to transfer genetic resources or digital sequence information to a public repository or database is to be sentenced to a fine.

A business operator who commits an offence in the course of their business activity may also be ordered to pay a corporate fine pursuant to Chapter 36, Section 23 of the Swedish Criminal Code.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Härmed föreskrivs följande.

1 kap. Mål, tillämpningsområde och definitioner

Mål

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför Sveriges och andra staters jurisdiktion.

Tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas

1. av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
2. av personer som inte är svenska medborgare men som har hemvist i Sverige, samt
3. med eller från svenska fartyg och svenska luftfartyg.

Bestämmelserna i 4 kap. 6–13 §§ gäller även för verksamheter eller åtgärder som avser användning och förvaring av marina genetiska resurser samt lagring av digital sekvensinformation som i Sverige bedrivs eller vidtas av andra fysiska och juridiska personer.

3 § Denna lag gäller inte för militär verksamhet.

Definitioner

4 § I denna lag avses med

användning av marina genetiska resurser: forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser,

avtalet: avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion,

digital sekvensinformation: digital information om DNA- och RNA-sekvenser,

havsområden inom en annan stats jurisdiktion: havsområden inom en annan stats territorialvatten eller maritima zoner, som de definieras i Förenta nationernas havsrättskonvention 1982,

havsområden utanför nationell jurisdiktion: det fria havet och Området, som de definieras i Förenta nationernas havsrättskonvention 1982,

kommittén för tillgång och nyttofördelning: den kommitté som inrättas i artikel 15 i avtalet,

kumulativa effekter: de kombinerade och stegvis ökande effekter som följer av olika verksamheter och åtgärder, inbegripet tidigare kända, nuvarande och rimligen förutsebara verksamheter och åtgärder, eller av upprepadet av liknande verksamheter och åtgärder över tid, samt konsekvenserna av klimatförändringar, havsförsurning och relaterade effekter,

marina genetiska resurser: varje material av marina växter, djur eller mikroorganismer eller av annat marint ursprung och som innehåller funktionella enheter av arvsmassa med faktiskt eller potentiellt värde,

miljöeffekter: direkta och indirekta effekter på miljön, inklusive medföljande ekonomiska, sociala, kulturella och hälsorelaterade effekter, som kan vara kumulativa,

partskonferensen: det beslutande organ som inrättas i artikel 47 i avtalet,

plattformen för informationsdelning: den mekanism för informationsdelning som inrättas i artikel 51 i avtalet, och

vetenskapliga och tekniska organet: det organ med expertledamöter som inrättas i artikel 49 i avtalet.

2 kap. Miljöskyddsbestämmelser

Krav på tillstånd och miljöbedömning

1 § Tillstånd krävs för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd i havsområden utanför nationell jurisdiktion om det finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Tillstånd krävs även för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd i havsområden inom en annan stats jurisdiktion om det finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

I fråga om verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd tillämpas utöver detta kapitel även bestämmelser i annan lag.

2 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kräver tillstånd ska iaktta bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.

3 § Tillstånd provas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 § Vid prövning av frågor om tillstånd enligt detta kapitel tillämpas 2 kap. miljöbalken.

Tillstånd kan nekas med hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till annan stat.

5 § Tillstånd för verksamhet eller åtgärd i havsområden inom en annan stats jurisdiktion får för sin giltighet villkoras av att tillstånd eller godkännande på annat sätt erhållits från den staten.

6 § Ärenden om tillstånd handläggs av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även ansvara för samråd och offentliggörande av information om verksamheter och åtgärder som provas enligt detta kapitel.

7 § För verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i havsområden inom en annan stats jurisdiktion ska

1. frågan om det finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och därför kräver tillstånd avgöras i en förhandskontroll enligt 12–17 §§, samt

2. en miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske enligt 19–29 §§ om tillstånd krävs för verksamheten eller åtgärden, eller

3. samråd genomförs enligt 16 § om de bedömningarna görs vid förhandskontrollen att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på tillstånd men att verksamheten eller åtgärden kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller att effekterna av den är okända eller oklara.

Undantag för verksamheter och åtgärder vars miljöeffekter redan bedömts

8 § Kraven på förhandskontroll och tillstånd i detta kapitel gäller inte för verksamheter, åtgärder eller kategorier av verksamheter eller åtgärder vars möjliga effekter på miljön redan har bedömts i enlighet med andra rättsliga instrument och ramverk eller av ett internationellt organ om

1. den tidigare bedömningen är likvärdig med den som krävs enligt avtalet och resultatet av bedömningen beaktats, eller

2. de föreskrifter eller standarder som härrör från bedömningen var utformade för att förebygga, lindra eller hantera möjliga effekter på den marina miljön så att de inte innebär avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar och dessa föreskrifter och standarder följs.

Bestämmelserna om kontroll och rapportering i 33 § ska dock gälla för verksamheter och åtgärder vars miljöeffekter har bedömts i enlighet med kraven i punkten 1, om verksamheten eller åtgärden inte redan är föremål för övervakning och granskning enligt andra rättsliga instrument, ramverk eller av ett internationellt organ.

9 § Kraven på förhandskontroll och tillstånd i detta kapitel gäller inte för verksamheter eller åtgärder som har genomgått en motsvarande bedömning i en annan stat i enlighet med kraven i avtalet.

10 § Den som vill att undantag enligt 8 eller 9 § tillämpas ska anmäla verksamheten eller åtgärden till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel för bedömning av om undantaget är tillämpligt.

Anmälan ska innehålla det underlag och annan information som behövs för prövningen av undantagets tillämplighet. I förekommande fall ska även uppgifter lämnas om övervakning och granskning av verksamheten eller åtgärden.

11 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska i ett särskilt beslut avgöra om undantaget i 8 eller 9 § är tillämpligt för verksamheten eller åtgärden.

I tillämpliga fall ska frågan om kontroll och rapporteringskrav för en undantagen verksamhet eller åtgärd avgöras i samma beslut.

Om undantaget i 8 § tillämpas för en verksamhet eller åtgärd ska den tidigare miljökonsekvensbeskrivningen offentliggöras genom plattformen för informationsdelning.

Förhandskontrollen

12 § Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska göra en anmälan hos den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel om verksamheten eller åtgärden planeras

1. i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion och kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara, eller

2. i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion och kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller vars effekter på den marina miljön i sådana områden är okända eller oklara.

13 § Anmälan enligt 12 § ska innehålla

1. en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden, inklusive dess syfte, varaktighet och intensitet liksom teknik som ska användas samt på vilket sätt verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas,

2. en beskrivning av platsen och platsens egenskaper och ekosystem, inklusive områden av särskild ekologisk eller biologisk betydelse eller sårbarhet,
3. en inledande analys av möjliga miljöeffekter av den planerade verksamheten eller åtgärden och eventuella alternativ, och
4. andra relevanta ekologiska eller biologiska kriterier.

14 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska i ett särskilt beslut avgöra om det finns skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Om en verksamhet eller åtgärd bedöms inte kräva tillstånd ska den som prövar frågan i samma beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller om effekterna av verksamheten eller åtgärden är okända eller oklara och därför kräver ett samråd enligt 16 §.

Vid bedömningen enligt första och andra stycket ska de faktorer som ska ingå i anmälan enligt 13 § beaktas.

15 § Ett beslut som innebär att samråd enligt 16 § ska genomföras ska innehålla uppgift om att beslutet i fråga om tillståndsplikten kan ändras enligt 17 §.

16 § Beslut om att en verksamhet eller åtgärd, som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara, inte kräver tillstånd ska offentliggöras genom plattformen för informationsdelning för samråd med andra parter till avtalet och det vetenskapliga och tekniska organet.

Upplysning ska lämnas om att synpunkter från andra parter kan lämnas inom 40 dagar från offentliggörandet.

17 § Den som har meddelat beslut enligt 14 § får ändra ett beslut om att en verksamhet eller åtgärd inte kräver tillstånd om den på grund av synpunkter eller rekommendationer som lämnats sedan beslutet offentliggjorts enligt 16 § anser att beslutet är felaktigt.

Ansökan om tillstånd

18 § En ansökan om tillstånd ska ges in till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

När ansökan om tillstånd inkommit ska den planerade verksamheten eller åtgärden offentliggöras genom plattformen för informationsdelning och publiceras på myndighetens webbplats.

Miljöbedömningen

Att göra en miljöbedömning

19 § Miljöbedömningen ska innebära att

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar fram

- a) ett förslag till avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning,
- b) ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning, och
- c) en slutgiltig miljökonsekvensbeskrivning,

2. den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ger tillfälle till synpunkter på och offentliggör a–c, och

3. den som prövar tillståndsfrågan slutför miljöbedömningen.

20 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska, i dialog med den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden, verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen

21 § Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska ge in ett förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information. Förslaget till avgränsning ska redogöra för de viktigaste miljöeffekterna och möjliga alternativ till den planerade verksamheten eller åtgärden. Det ska även redogöra för de mest påverkade staterna.

I förekommande fall ska avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om tillgänglig och för verksamheten eller åtgärden relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen samt om strategiska miljöbedömningar som har genomförts.

22 § Om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 21 § ska den offentliggöras genom plattformen för informationsdelning med upplysning om att synpunkter kan lämnas inom viss tid. Tidsfristen ska vara skälig och minst 40 dagar.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även ge allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen genom att publicera den på sin webbplats med information om hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Om synpunkter lämnas under samrådet ska den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel förmedla dem till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Miljökonsekvensbeskrivningen

23 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla följande.

1. Uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen.

2. Uppgifter om rådande miljöförhållanden inklusive en bedömning av utgångsläget för den marina miljö som sannolikt kommer att påverkas och av hur förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas.

3. En beskrivning och bedömning av möjliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan medföra i sig eller till följd av yttre händelser.

4. Uppgifter om möjliga åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter samt förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått och villkor för verksamheten eller åtgärden.

5. En beskrivning av osäkerheter och kunskapsluckor.

6. En beskrivning och bedömning av rimliga alternativ till och lösningar för verksamheten eller åtgärden.

7. En beskrivning av uppföljningsinsatser och förslag till övervakning och kontroll.

8. En redogörelse för de samråd som skett och vad som framkommit inklusive en beskrivning av avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen.

9. Andra uppgifter till följd av standarder och riktlinjer som det vetenskapliga och tekniska organet tagit fram.

10. En icke-teknisk sammanfattning av 1–9.

Miljöeffekterna ska bedömas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen.

24 § Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska ge in ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

25 § Om utkastet till miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 23 § ska det offentliggöras genom plattformen för informationsdelning med upplysning om att synpunkter kan lämnas inom viss tid. Tidsfristen ska vara skälig och minst 40 dagar.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även ge allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på utkastet till miljökonsekvensbeskrivningen genom att publicera det på sin webbplats med information om hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Om synpunkter lämnas under samrådet ska den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel förmedla dem till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

26 § Den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen ska ges in till den som ska pröva tillståndsfrågan av den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden.

*Miljöbedömningen hos den som prövar tillståndsfrågan
och information om avgörandet*

27 § Den som prövar tillståndsfrågan ska, om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, se till att miljökonsekvensbeskrivningen offentliggörs genom plattformen för informationsdelning av den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även publicera miljökonsekvensbeskrivningen på sin webbplats med information om vem som prövar tillståndsfrågan och hur ny information i ärendet kommer att hållas tillgänglig.

28 § Den som prövar tillståndsfrågan ska, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna och övriga förutsättningar för att ge tillstånd.

Traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen ska i förekommande fall användas vid bedömningen av miljöeffekter. Hänsyn ska även tas till relevanta strategiska miljöbedömningar som har genomförts.

Vid prövningen av tillstånd ska full hänsyn tas till miljöbedömningen.

29 § När tillståndsfrågan har avgjorts ska den myndighet som prövar tillståndsfrågan se till att beslutshandlingarna avseende tillstånd och eventuella villkor offentliggörs genom plattformen för informationsdelning av den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även publicera beslutshandlingarna på sin webbplats.

Villkor för tillstånd

30 § Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor av tillståndsmyndigheten, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Villkor som meddelas med stöd av andra stycket får inte vara så ingripande att verksamheten eller åtgärden inte längre kan bedrivas eller vidtas eller att den avsevärt försvåras.

31 § Ett tillstånd får återkallas av tillståndsmyndigheten om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller villkor i tillståndet eller om det annars finns synnerliga skäl.

Om ett tillstånd återkallas utan att tillståndshavaren har åsidosatt sina skyldigheter, har denne rätt till ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som denne har vidtagit med anledning av tillståndet.

32 § Om ett tillstånd upphör att gälla är den som har innehaft tillståndet skyldig att vidta skäligen återställningsåtgärder.

Om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inte har bestämts genom villkor i tillståndet ska frågan prövas av tillståndsmyndigheten i samband med att tillståndet upphör.

Kontroll och rapportering

33 § Den som har fått ett tillstånd enligt detta kapitel ska

- fortlopande kontrollera verksamheten eller åtgärden för att motverka och förebygga avsevärda negativa miljöeffekter som den kan befaras medföra,

- genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underlättad om och bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och

- varje år lämna en rapport till den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag om verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter.

34 § Den som med tillstånd enligt detta kapitel bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd ska omgående underrätta den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa effekter på miljön som inte förutsågs i miljöbedömningen eller som har samband med en driftstörning eller liknande händelse.

Verksamheter och åtgärder som provas enligt 6 kap. miljöbalken

35 § I de fall som avses i 6 kap. 33 a § miljöbalken ska den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel

- genom plattformen för informationsdelning informera om verksamheten eller åtgärden, dess möjliga miljöeffekter i havsområden utanför nationell jurisdiktion och vilken typ av beslut som kan komma att fattas,

- vidareförmäda eventuella synpunkter från det vetenskapliga och tekniska organet till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen,

- genom plattformen för informationsdelning offentliggöra den för målet eller ärendet aktuella miljökonsekvensbeskrivningen, och

- i förekommande fall genom plattformen för informationsdelning offentliggöra den årliga miljörapport som upprättas till följd av 26 kap. miljöbalken.

Strategiska miljöbedömningar

36 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska ansvara för och får genomföra strategiska miljöbedömningar enligt artikel 39 i avtalet.

Rätt att meddela föreskrifter

37 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av detta kapitel.

Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

38 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- den närmare tillämpningen av undantagen enligt 8 och 9 §§ liksom kraven på innehållet i anmälan enligt 10 §,

- den närmare tillämpningen av anmälningsplikten och kraven på innehållet i anmälan enligt 12 och 13 §§ samt om bedömningen av frågan om tillståndsplikt enligt 14 §,

- kraven på en tillståndsansökan enligt 18 §,

- kraven på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 23 §,

- samråd och offentliggörande av information enligt 6, 18, 22, 25, 27, 29 och 35 §§ samt 5 kap. 5 §,

- kontroll och rapportering enligt 33 §,

- strategiska miljöbedömningar enligt 36 §, och

- avgift för myndigheters kostnader för prövning av verksamheter och åtgärder enligt detta kapitel samt för tillsyn över sådana verksamheter och åtgärder enligt denna lag. Föreskrifterna får även avse avgift för nödvändiga översättningar och andra kostnader förenade med samråd enligt denna lag.

3 kap. Marina skyddade områden

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för marina skyddade områden och andra områden i havsområden utanför nationell jurisdiktion för vilka partskonferensen har beslutat om åtgärder enligt del III i avtalet.

Föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med områdeskyddet får meddelas enligt första stycket och får avse inskränkningar för verksamheter och åtgärder i området såsom förbud mot fiske och annan utvinning av naturresurser, förorening, uppförande eller användning av anläggningar och andra konstruktioner. Föreskrifter enligt första stycket får även avse inskränkningar i rätten att färdas och vistas inom området samt om ordningen i övrigt.

4 kap. Marina genetiska resurser

Verksamheter som regleras

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om verksamheter avseende marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser.

2 § Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på fiske och fiskerelaterade verksamheter. Bestämmelserna ska inte heller tillämpas på marina resurser som fångats in i samband med fiske och som inte används för sina genetiska resurser.

Rapportering rörande insamling av marina genetiska resurser

3 § Den som avser att samla in marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla uppgift om

- syftet med insamlingen och forskningen,
- de geografiska områden i vilka insamlingen ska utföras,
- de metoder och förfaranden som ska användas vid insamlingen,
- planerade tidpunkter för ankomst till och avgång från platsen för insamlingen, eller tidpunkter för utplacering och avlägsnande av utrustning,
- medverkande institutioner och ansvariga personer, samt
- hur relevant data kommer att hanteras (datahanteringsplan).

Information ska även lämnas om eventuella bidrag till föreslagna större program och i vilken utsträckning som det finns möjlighet för andra stater eller forskare från andra stater att delta i projektet.

Information enligt första och andra stycket ska lämnas senast sex månader innan insamlingen påbörjas. Om det inte är möjligt ska informationen i stället lämnas så snart som möjligt.

4 § Om det sker en väsentlig förändring av uppgifterna i den information som har lämnats enligt 3 § ska de inlämnade uppgifterna rättas så snart det är möjligt.

5 § Den som har samlat in marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla uppgift om

- den plats där de genetiska resurser som samlats in förvaras eller kommer att förvaras,
- det dataregister eller den databas där eventuell digital sekvensinformation om de genetiska resurserna lagras eller kommer att lagras,
- det geografiska område från vilket de genetiska resurserna har samlats in,
- slutsatser av de verksamheter som har bedrivits, i den mån sådana kan dras, och
- eventuella uppdateringar av den datahanteringsplan som avses i 3 §.

Informationen enligt första stycket ska lämnas så snart som möjligt, dock senast inom ett år efter det att de marina genetiska resurserna samlades in.

Rapportering rörande användning av marina genetiska resurser

6 § Den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information rörande användningen till plattformen för informationsdelning. Detsamma gäller den som använder digital sekvensinformation om sådana resurser. Informationen ska innehålla uppgift om

- publikationer, beviljade patent, produkter eller andra resultat av användningen,
- den information som har lämnats enligt 5 §,
- var det ursprungliga prov av den marina genetiska resursen som är föremål för användningen förvaras,
- de villkor som gäller för åtkomst till de marina genetiska resurser och den digitala sekvensinformation som används samt en datahanteringsplan för dessa resurser, och
- försäljning av relevanta produkter.

Informationen enligt första stycket ska lämnas så snart den finns tillgänglig.

Godkännande inför användning av traditionell kunskap

7 § Traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen får endast användas efter det att godkännande för användningen har inhämtats från berörda urfolk och samhällen.

Förvaring av marina genetiska resurser och lagring av digital sekvensinformation

8 § Den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska senast tre år efter det att användningen påbörjades överlämna sådana resurser till en offentlig samling som uppfyller kraven i 10 och 12 §§.

Den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag kan på begäran av en användare förlänga fristen med hänvisning till pågående användning.

9 § Den som använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska senast tre år efter det att användningen påbörjades överlämna informationen till en offentligt tillgänglig databas som uppfyller kraven i 11 och 13 §§.

10 § Den som ansvarar för en sådan samling som avses i 8 § ska se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung.

11 § Den som ansvarar för en sådan databas som avses i 9 § ska se till att digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung.

12 § Den som ansvarar för en sådan samling som avses i 8 § ska vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till de marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför

nationell jurisdiktion och som finns i samlingen. Rapporten ska göras tillgänglig för kommittén för tillgång och nyttofördelning.

13 § Den som ansvarar för en sådan databas som avses i 9 § ska vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till den digitala sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion och som finns i databasen. Rapporten ska göras tillgänglig för kommittén för tillgång och nyttofördelning.

Rätt att meddela föreskrifter

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om

- inlämning av information enligt 3–6 §§,
- förvaring av prover av marina genetiska resurser, lagring av digital sekvensinformation och rapporter enligt 8–13 §§, samt
- inhämtande av godkännande inför användningen av traditionell kunskap enligt 7 §. Föreskrifterna får avse undantag från skyldigheten att inhämta godkännande.

5 kap. Tillsyn

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Med tillsyn avses även att genom information underlätta för enskild att fullgöra sina skyldigheter.

Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden och förbud som behövs för tillsynen.

Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

2 § Om en verksamhet eller åtgärd som omfattas av denna lag bedrivs eller vidtas på sådant sätt att den medför uppenbar fara för att allvarlig skada på miljön uppkommer eller för något annat allmänt eller enskilt intresse, får tillsynsmyndigheten förbjuda den.

När tillsynsmyndigheten fattar beslut enligt första stycket får den bestämma att beslutet ska gälla omedelbart.

3 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av denna lag ska lämna de uppgifter och handlingar som begärs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att få tillträde till anläggningar, fartyg och andra transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder som behövs för tillsynen.

4 § Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

5 § Tillsynsmyndigheten ska se till att rapporter enligt 2 kap. 33 § offentliggörs genom plattformen för informationsdelning.

Tillsynsmyndigheten ska även se till att information om åtgärder som har beslutats enligt 2 § avseende en verksamhet eller åtgärd som har tillstånd enligt 2 kap. samt beslut som innebär att villkor ändras eller tillstånd återkallas enligt 2 kap. 30 eller 31 § offentliggörs genom plattformen för informationsdelning.

6 kap. Havsrättskonventionen och folkrätten i övrigt

1 § Vid tillämpningen av denna lag, även när föreskrifter och beslut meddelas, ska sådana begränsningar beaktas som följer av Förenta nationernas havsrättskonvention 1982 (SÖ 2000:1) samt av folkrätten i övrigt. Detsamma gäller i fråga om tillsynen över bestämmelserna och besluten följs.

7 kap. Straff m.m.

1 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan, bryter mot ett villkor i ett beviljat tillstånd, bryter mot tillsynsmyndighetens förläggande eller förbud, eller lämnar en oriktig uppgift vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheten döms till böter eller fängelse i högst två år.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

2 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i ett marint område som avses 3 kap. 1 § orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas döms till böter eller fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats för skyddet av ett marint område utanför nationell jurisdiktion utan att det medför skada eller risk för skada eller annan olägenhet döms till böter.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

3 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot rapporteringskravet enligt 4 kap. 3, 4, 5 eller 6 §,
2. inte inhämtar godkännande enligt 4 kap. 7 §, eller
3. inte överlämnar marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive offentligt tillgänglig databas enligt 4 kap. 8 eller 9 §.

4 § Om en gärning som avses i 2 eller 3 § är ringa, ska den inte medföra ansvar.

5 § Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 5 kap. 1 § får inte dömas till ansvar enligt denna lag för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

6 § Förverkande enligt 36 kap. brottsbalken får inte ske på grund av brott mot 3 §.

8 kap. Överklagande

1 § Beslut som i det enskilda fallet har meddelats av någon annan än regeringen eller allmän domstol enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol.

2 § Förvaltningsmyndighets beslut om huruvida det finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön får inte överklagas särskilt.

3 § Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag och beslut enligt 2 kap. 11 eller 14 § som innebär att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på tillstånd får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Bestämmelserna om marina genetiska resurser ska endast tillämpas på genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram efter ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 33 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln *och* i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon *och i lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.*

6 kap.

33 a §

Om en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska samråd äga rum enligt vad som framgår i 2 kap. 35 § lagen om skydd för

*biologisk mångfald i havsområden
utanför nationell jurisdiktion.*

1.3 Förslag till förordning om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Förordningen är meddelad med stöd av

- 2 kap. 3, 6 och 36 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion i fråga om 2–4 §§,
- 2 kap. 38 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 14 § samma lag i fråga om 5 §, och
- 5 kap. 1 § samma lag i fråga om 6 §.

2 § Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder enligt 2 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Om en verksamhet eller åtgärd berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om ärendet annars är av folkrättsligt principiellt intresse ska regeringen ges tillfälle att ta över ärendet för prövning.

Om Havs- och vattenmyndigheten finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § miljöbalken ska den med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

3 § Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samråd och handlägger ärenden om tillstånd enligt 2 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion, även ärenden som regeringen har beslutat att regeringen ska pröva.

Om regeringen har beslutat enligt 2 § andra stycket att regeringen ska pröva ett ärende i fråga om tillstånd ska Havs- och vattenmyndigheten med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

4 § Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för och får genomföra strategiska miljöbedömningar enligt artikel 39 i avtalet.

5 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter enligt 2 kap. 38 §, 3 kap. 1 § andra stycket och 4 kap. 14 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

6 § Tillsynen enligt lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion utövas av Havs- och vattenmyndigheten.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet

dels att nuvarande 2 a § ska betecknas 2 b §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

2 a §

Myndigheten ska ta emot och vårda marina genetiska resurser som anförtratts myndigheten enligt 4 kap. 8 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Vid utförandet av uppgiften ska myndigheten iakta bestämmelserna om märkning och rapportering i 10 och 12 §§ i samma lag.

1.5 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Härigenom föreskrivs att det i miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska införas en ny paragraf, 25 a §, av följande lydelse.

25 a §

Om en statlig myndighet får kännedom om en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner, som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska myndigheten underrätta Havs- och vattenmyndigheten om detta.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund

Förenta nationernas generalförsamling antog i juni 2023 ett nytt avtal inom ramen för havsrättskonventionen – The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.¹ Det övergripande syftet med avtalet är att säkerställa bevarandet och den hållbara användningen av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion genom ett effektivt genomförande av relevanta bestämmelser i havsrättskonventionen samt genom ytterligare samarbete och samordning.

2.2 Uppdraget

Vi ska enligt våra kommittédirektiv² analysera avtalet samt bedöma och föreslå vilka författningsändringar som ett svenskt tillträde och genomförande av avtalet kräver. I uppdraget ingår att föreslå vilka myndigheter som ska ansvara för de frågor som behandlas i avtalet och vilka befogenheter de föreslagna myndigheterna ska ha.

Det har inte ingått i uppdraget att bedöma om Sverige bör tillträda avtalet.

¹ Avtalet finns i bilaga 2.

² Kommittédirektiven finns i bilaga 1.

2.3 Arbetets utförande

Vi inledde vårt arbete i juni 2024. Arbetet har utförts i nära samarbete med de sakkunniga och experterna. Sammanträden med expert- och sakkunniggruppen har hållits vid sju tillfällen. Därtill har flertalet enskilda möten hållits med de sakkunniga och experterna.

Vi har även samrått med andra tjänstemän från Klimat- och näringslivsdepartementet samt Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Vi har också fört en dialog med och inhämtat synpunkter från företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Naturhistoriska riksmuseet, Försvarsmakten och Ekonomistyrningsverket. Därtill har vi haft möten med branschorganisationen Lif – de forskande läkemedelsföretagen och enskilda forskare inom akademien. Vi har vid utformningen av en förklarande text om digital sekvensinformation haft särskild hjälp av Jens Sundström, docent vid institutionen för växtbiologi vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Därutöver har vi följt andra utredningar och annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU, i Norge och inom andra internationella forum såväl inom som utanför FN. Vi har bland annat deltagit i möten med EU-kommissionen och EU:s rådsarbetsgrupp för havsrätt samt enskilda medlemsstater. I dessa forum har vi lyft frågor rörande skyldigheterna i avtalet och det kommande genomförandet inom EU. Kommissionen har dock inte lämnat någon information om innehållet i kommande förslag eller de bedömningar som kommissionen har gjort utan endast meddelat att ett förslag till direktiv kommer att presenteras under våren 2025. Vi har tagit del av de författningsförslag och bedömningar som har presenterats för genomförandena i Danmark, Finland och Norge. Eftersom det inte har varit fråga propositioner kan det förväntas krävas justeringar och kompletteringar. Vi har därför valt att inte redogöra för förslagen.

Även pågående arbete inom ramen för andra regelverk och organisationer har inneburit en utmaning. System för fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av genetiska resurser finns inom fyra separata forum inom FN. Förhandlingar om hur monetär och icke-monetär nytta från användningen av digital sekvensinformation ska fördelas pågår inom samtliga forum samtidigt som det

saknas en överenskommelse om vilken information som ska anses ingå i begreppet digital sekvensinformation. En annan problematik är att sådan verksamhet som faller inom mandaten för Internationella havsbottenmyndigheten ISA och Internationella sjöfartsorganisationen IMO inte uttryckligen har undantagits från avtalets tillämpningsområde.

Vid analysen av avtalet har vi utgått från den engelska originaltexten. Vi har noterat att det finns vissa brister i den svenska översättningen av avtalet som EU-kommissionen har tagit fram och när vi har bedömt att det har varit relevant har vi kommenterat skillnaderna i språkversionerna.

2.4 Betänkandets disposition

Kapitel 3 innehåller en bakgrund och en introduktion till avtalet. Där ges även en översiktlig beskrivning av processen för ratificering.

I kapitel 4–12 går vi igenom de för Sverige centrala artiklarna i avtalet och gör en bedömning av om det behövs några författningsändringar eller andra åtgärder för att genomföra avtalets bestämmelser i svensk rätt.

I kapitel 13 finns våra överväganden och förslag avseende tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

I kapitel 14 finns en samlad konsekvensbeskrivning av våra förslag. Där finns även en redogörelse för hur våra förslag förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden.

Betänkandet avslutas i kapitel 15 med en författningskommentar.

3 Introduktion till avtalet

3.1 Bakgrund

Förenta nationernas generalförsamling antog i juni 2023 ett nytt genomförandeavtal inom ramen för havsrättskonventionen – The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (härefter avtalet). Sverige – som har ratificerat FN:s havsrättskonvention och de två tidigare genomförandeavtalen under konventionen¹ – undertecknade avtalet den 20 september 2023. Även EU och övriga EU-medlemsstater har undertecknat avtalet. Flera medlemsstater har förklarat avsikten att tillträda avtalet under 2025.

Det övergripande syftet med avtalet är att säkerställa bevarandet och den hållbara användningen av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion genom ett effektivt genomförande av relevanta bestämmelser i havsrättskonventionen samt genom ytterligare samarbete och samordning. Avtalet anses vara en av de viktigaste internationella miljöuppgörelserna och den mest betydande nedteckningen av internationell havsrätt sedan havsrättskonventionen antogs år 1982. De gemensamma havsområdena utgör omkring 95 procent av världshavens volym och innehåller resurser och biologisk mångfald av stor vikt för ekologiska, ekonomiska, sociala, kulturella och vetenskapliga värden samt för livsmedelssäkerheten. Avtalet har välkomnats som ett viktig led i att skydda haven, främja en rättvis fördelning av dess resurser, motverka miljöförstöring, föroreningar, överexploatering och klimatförändringar samt för-

¹ Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994 (SÖ 2000:1) samt avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (SÖ 2000:1) om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (SÖ 2003:61).

hindra förlust av biologisk mångfald. Inte minst för att möta framtida behov av marina resurser för bland annat mat, energi och läkemedel.

I avtalets ingress ges uttryck för en bred ansats, där klimatförändringar och föroreningar kopplas till förlusten av biologisk mångfald. Bland annat erkänns behovet av att motverka förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemen i haven, särskilt på grund av klimatförändringarnas effekter på de marina ekosystemen, däribland uppvärmning och försämrad syresättning i haven, havsförsurning, föroreningar av bland annat plast samt ohållbar användning. Där stadgas även att parterna strävar efter att för nuvarande och kommande generationers skull agera som förvaltare av haven genom att skydda, värna och säkerställa en ansvarsfull användning av den marina miljön, upprätthålla integriteten i havens ekosystem och bevara det inneboende värdet av biologisk mångfald.

Partsåtagandena i avtalet kan sättas i relation till de politiska åtaganden som redan har gjorts, särskilt inom ramen för Agenda 2030 samt under FN:s klimatkonvention och Parisavtalet. Under Agenda 2030 har stater åtagit sig att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling samt att hejda förlusten av biologisk mångfald (mål 14 och 15). Genom FN:s ramverk för biologisk mångfald antogs nya globala mål i december 2022.² Enligt ett av åtgärdsmålen ska 30 procent av världens land, vatten och hav skyddas till år 2030. Detta överensstämmer med EU:s strategi för biologisk mångfald som anger att minst 30 procent av europeiska hav ska vara skyddade till år 2030.³ Även på ett svenskt nationellt plan har det tagits beslut om mål för miljön och den biologiska mångfalden.⁴

² I december 2022 hölls FN:s konferens om biologisk mångfald i Montréal, Kanada, där världens länder enades om ett nytt globalt ramverk för biologisk mångfald, kallat "Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework" (CBD/COP/DEC/15/4). Ramverket föregicks av den tidigare strategiska planen för år 2010–2020 och de så kallade Aichimålen.

³ Europeiska kommissionen, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv*, COM (2020) 380 final.

⁴ Prop. 2013/14:141, *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, och riksdagens beslut MJU27.

3.2 Ett bindande avtal om biologisk mångfald inom ramen för havsrättskonventionen

Förhandlingarna om ett avtal till skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion inleddes år 2004. FN:s generalförsamling tillsatte en arbetsgrupp för att studera olika aspekter av bevarande och hållbar användning av det fria havet och Området (A/RES/59/24).⁵ Enligt arbetsgruppens rekommendation inriktades arbetet år 2011 mot avtalets fyra tematiska frågor och möjligheten att ta fram ett rättsligt bindande instrument inom ramen för FN:s havsrättskonvention. Generalförsamlingen beslutade sedan år 2015 om en förberedande kommitté för framtagande av ett sådant rättsligt bindande instrument (A/RES/69/292). Kommittén lämnade rekommendationer om instrumentets innehåll och uppmanade generalförsamlingen att sammankalla en regeringskonferens för att förhandla ett avtal. Fem möten hölls mellan 2018 och 2023.⁶ Sverige deltog aktivt i förhandlingarna. Såväl EU som Sverige deltog i en koalition som verkade för ambitiösa åtaganden och med målsättningen att ratificera avtalet skyndsamt.⁷ I slutet av det femte mötet, den 19 juni 2023, antogs avtalet enhälligt.

Avtalet har fyra tematiska områden: marina genetiska resurser inklusive fördelning av nyttan, områdesbaserade förvaltningsverktyg inklusive marina skyddade områden, miljöbedömningar samt kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi.

Genom avtalet etableras ett ramverk för en rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av marina genetiska resurser från det fria havet och Området samt digital sekvensinformation om sådana resurser. Det möjliggör inrättandet av stora skyddade områden där mänskliga aktiviteter med stor miljöpåverkan kan begränsas. Avtalet säkerställer att miljöbedömningar görs och tas i beaktande före beslut fattas om verksamhet i det fria havet och Området samt verksamheter som kan påverka den marina miljön där, utifrån tydliga regler. Det förutser även internationellt sam-

⁵ Med Området avses havsbotten utanför staters jurisdiktion, se avsnitt 4.1.4.

⁶ Resolution A/RES/72/249 sammankallade regeringskonferensen (Intergovernmental Conference – IGC) som inleddes med ett organisatoriskt möte i april 2018. IGC 1 hölls sedan den 4–17 september 2018, IGC 2 den 25 mars–5 april 2019, IGC 3 den 19–30 augusti 2019 och IGC 4 den 7–18 mars 2022. IGC 5 hölls den 15–26 augusti 2022, samt den 20 februari–3 mars 2023 och den 19–20 juni 2023 efter beslut om fortsatt möte.

⁷ ”BBNJ High Ambition Coalition”, lanserad vid konferensen ”One Ocean Summit” i Brest den 11 februari 2022.

arbete genom kapacitetsbyggande och överföring av marin teknologi för att ge stöd till parterna, särskilt utvecklingsländer, att genomföra avtalet och nå dess mål.

Avtalet innehåller en institutionell struktur som utgår från en partskonferens, som ska fatta de huvudsakliga besluten och sammanträda regelbundet. Under partskonferensen inrättas ytterligare organ, bland annat ett sekretariat. Till dess att avtalet träder i kraft och partskonferensen kan sammanträda sköts sekretariatets funktion av FN-sekretariatet och dess avdelning för havsrätt och havsfrågor.

3.3 Havsrättskonventionen och andra relevanta instrument

3.3.1 Havsrättskonventionen

Avtalet är liksom tidigare genomförandeavtal under FN:s havsrättskonvention en självständig traktat. Avtalet hänvisar återkommande till havsrättskonventionen och tillämpar samma tvistelösningsregler. Av avtalet framgår tydligt att det ska tolkas och tillämpas i enlighet med konventionen och inte påverka rättigheter och skyldigheter under denna (se bland annat artiklarna 5 och 6 i avtalet). Havsrättskonventionen ska förstås som en havens grundlag som reglerar i stort sett alla aspekter kring den fredliga användningen av haven och havsbotten. Konventionens del VII behandlar det fria havet. Grundläggande är att det fria havet är öppet för alla stater och att ingen stat får göra anspråk på suveränitet över det. Principen om havets frihet är således utgångspunkten för alla staters verksamhet där (artikel 87 i konventionen). Friheterna på öppet hav utgörs bland annat av friheten till sjöfart och överflygning, frihet att uppföra konstgjorda öar och andra enligt folkrätten tillåtna anläggningar och konstruktioner, fiske enligt föreskrivna villkor, utläggning av undervattenskablar och rör samt till vetenskaplig forskning. Friheterna ska utövas med vederbörlig hänsyn till andra stater och verksamheter. En annan grundläggande princip i konventionen är att land dominerar hav vilket bland annat tar sig uttryck i att en stat har rätt att etablera maritima zoner i havet utanför det egna landområdet, med tillhörande suveräna rättigheter, i kraft av att den har en kust.

I havsrättskonventionens del XI behandlas havsbotten och underliggande jordlager utanför nationell jurisdiktion, vilket benämns som Området. Genom konventionen och avtalet om genomförande av del XI i konventionen etablerades år 1994 ett omfattande regelverk för Områdets mineraltillgångar, med exklusivt mandat för Internationella havsbottenmyndigheten ISA⁸ att förvalta denna ”mänsklighetens gemensamma arvedel” och Området i stort. Internationella havsbottenmyndigheten ansvarar för tillståndsgivning till utforskning och utvinning av mineraler. Dess mandat är exploateringsorienterat och överlappar geografiskt med mandatet i avtalet. I myndighetens råd förhandlar världens länder nu om ett regelverk för utvinning av mineraler från Området.

I havsrättskonventionen ägnas del XII åt skydd och bevarande av den marina miljön. Där slås en allmän skyldighet fast för stater att skydda och bevara den marina miljön och i detta syfte vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar på den marina miljön från alla slags källor. Syftet med havsrättskonventionens miljöskyddsregler är inte att förbjuda all exploatering utan att möjliggöra ett hållbart och rättvist brukande av den gemensamma resurs som havet är.⁹ När det gäller föroreningar från fartyg har den Internationella sjöfartsorganisationen IMO utan att nämnas direkt, fått en mycket viktig roll. Genom organisationen fastställer stater globala normer för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg.

Havsrättskonventionen har införlivats i svensk rätt genom bland annat lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Sverige har i lagen om Sveriges ekonomiska zon definierat sin lagstiftande och verkställande jurisdiktion vad gäller bland annat skyddet av den marina miljön i zonen. I lagen om Sveriges ekonomiska zon finns även bestämmelser som gör vissa angivna bestämmelser i andra svenska lagar, bland annat miljöbalken, tillämpliga i zonen. Konventionens regler i del XII om skydd av den marina miljön har framför allt genomförts i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Kraven är även tillgodosedda genom bestämmelser i miljöbalken. I till exempel 15 kap. 27 § miljöbalken finns det ett generellt förbud mot

⁸ The International Seabed Authority.

⁹ Jacobsson, M. (2009), *Folkrätten, havet och den enskilda människan*, Liber AB, s. 90.

dumpning. I propositionen inför ratificeringen av havsrättskonventionen bedömdes, vid en jämförelse mellan den svenska miljölagstiftningen och havsrättskonventionens bestämmelser, det obehövt att ändra de då gällande centrala miljölagarna vid anslutning. Det bedömdes räcka med en reglering av vissa straffrättsliga implikationer på miljöområdet.¹⁰

3.3.2 Andra regelverk av betydelse

Av betydelse för att förstå avtalet är även FN:s konvention om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) då principer och begrepp i avtalet hämtats därifrån. Det finns ett nära släktskap mellan delar av avtalet och det så kallade Nagoyaprotokollet, som är ett tilläggsavtal till konventionen om biologisk mångfald. Nagoyaprotokollet fastställer bland annat suveräna rättigheter över genetiska resurser inom staters territorium, inklusive maritima zoner. Sverige har ratificerat konventionen om biologisk mångfald. Sverige har införlivat Nagoyaprotokollet och relevanta EU-förordningar därom genom bland annat 8 kap. miljöbalken och förordningen (2016:858) om användning av genetiska resurser och traditionell kunskap om sådana resurser.

FN:s deklaration om urfolk och därtill knutna rättigheter är ytterligare av relevans för avtalet genom den vikt som läggs vid traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen.

Det finns över 2 000 internationella avtal som har betydelse för skyddet av miljön. Många internationella miljööverenskommelser har tillkommit under de senaste decennierna. Den internationella miljörätten är mycket utvecklad vad gäller vattenrelaterade frågor.¹¹ Sverige är omgivet av ett ömtåligt havsområde i Östersjön och ett av världens mest trafikerade havsområden i Nordsjön. Sverige är part i alla viktiga regionala och globala konventioner som har betydelse för skyddet av dessa havsområden. Globala överenskommelser som är relevanta för skyddet av den marina miljön gäller framför allt sjöfart och fiske. Utöver havsrättskonventionen finns ett stort antal konventioner som handlar om att förebygga, minska och kontrollera föroreningar och andra störningar i miljön

¹⁰ Prop. 1995/96:140, *Sveriges ratifikation av FN:s havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI*, s. 46.

¹¹ Bring, O., Klamberg, M. m.fl. (2020) *Sverige och folkrätten*, uppl. 6, Norstedts Juridik, s. 354.

på olika sätt, till vilka Sverige även är part. Av dessa kan nämnas den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL 73/78, SÖ 1980:7), den så kallade London-konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning (SÖ 1974:8) och konventionen om kontroll och hantering av barlastvatten och sediment från fartyg (SÖ 2009:34). Därtill finns det konventioner som liksom avtalet tar sikte på att bevara naturen och naturresurserna samt andra miljöfrågor i allmänhet. Av dessa kan nämnas FN:s fiskbeståndsavtal (SÖ 2003:61) och miljöskyddsprotokollet till Antarktiskfördraget (SÖ 1994:52). Sverige är även part till regionala konventioner till skydd för den marina miljön. Bland dessa kan särskilt nämnas Helsingsforskonventionen som är den regionala miljökonventionen för Östersjöområdet, (SÖ 1996:22), och konventionen för skyddet av den marina miljön i nordöstra Atlanten inklusive Nordsjön (Ospar-konventionen, SÖ 1994:25). Ospar-konventionens regleringsområde omfattar även havsområden över den förlängda kontinentalsockeln och utanför nationell jurisdiktion. Ospar-kommissionen leder och administrerar arbetet under konventionen som styrs av fem tematiska strategier: biologisk mångfald, övergödning, farligt avfall, havsbaserad verksamhet och radioaktiva ämnen. Under Ospar-konventionen kan marina skyddade områden inrättats, även i havsområden bortom nationell jurisdiktion. Besluten binder endast parter till konventionen. Samarbetet inom ramen för konventionen kan dock spela en viktig roll i att lyfta frågor som kräver en internationell ansats.

Därtill kommer den långa rad av mellanstatliga överenskommelser till skydd för natur och biologisk mångfald som avser enskilda arter eller grupper av arter.

EU-rätten har mycket stor betydelse för svensk miljö rätt och kräver en hög nivå på miljöskyddet. Det finns en mängd EU-rättsakter som behandlar horisontella frågor, såsom miljöbedömningar, och olika sektorer, såsom särskilda verksamhetstyper eller naturskydd genom områdesskydd. Ett viktigt EU-rättsligt instrument för Sveriges arbete med den marina miljön är havsmiljödirektivet, vars mål är att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i Europas hav.¹² Direktivet ska också stödja EU:s arbete inom ramen för

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

konventionen om biologisk mångfald samt bidra till att EU och medlemsstaterna uppfyller åtaganden enligt internationella avtal om att skydda den marina miljön. Direktivet omfattar alla marina vatten inom EU, inklusive ekonomiska zoner. I Sverige är Havs- och vattenmyndigheten förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.¹³ Myndigheten inledde sitt arbete år 2011 och tog då över verksamheter från Naturvårdsverket och Fiskeriverket.

3.4 Sverige ska tillträda avtalet

Som angetts i kapitel 2 ska utredningen analysera avtalet samt bedöma och föreslå vilka författningsändringar som ett svenskt tillträde till och genomförande av avtalet kräver. Det ingår inte i uppdraget att bedöma om Sverige bör tillträda avtalet. Det är således redan klart att Sverige som redan har undertecknat avtalet även ska ratificera det.

Avtalet är öppet för anslutning av stater och regionala organisationer för ekonomisk integration (artikel 66). En sådan organisation är EU som har undertecknat avtalet och arbetar – när det här betänkandet skrivs – med förberedelserna inför en ratificering. Enligt uppgift från kommissionen kommer ett förslag till direktiv att presenteras under våren 2025. EU och medlemsstaterna har delad behörighet när det gäller miljöskydd (se till exempel artikel 4.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Däremot har EU exklusiv kompetens när det kommer till bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (se artikel 3.1 d i samma fördrag).

Som utgångspunkt får inga reservationer eller undantag göras från avtalet (artikel 70). När det gäller bestämmelserna om marina genetiska resurser finns det dock möjlighet för parterna att göra ett undantag såvitt avser retroaktiv tillämpning. Bestämmelserna innebär i korthet att information om insamling av och forskning om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska rapporteras in till en digital plattform som kommer att tillhandahållas under avtalet. Bestämmelserna innebär även att det ställs vissa krav kring samlingar som innehåller marina genetiska

¹³ 1 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och databaser som innehåller digital sekvensinformation om sådana resurser. Om inget undantag görs skriftligen i samband med att en part undertecknar, ratificerar, godkänner, godtar eller ansluter sig till avtalet ska tillämpningen av bestämmelserna i del II i avtalet omfatta användningen av marina genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram före ikraftträdandet (artikel 10.1).

Huvudregeln om att inga reservationer eller undantag får göras från avtalet hindrar inte att en stat eller regional organisation för ekonomisk integration vid ratificering av avtalet avger en förklaring eller gör ett uttalande i syfte att harmonisera sina författningar och föreskrifter med bestämmelserna i avtalet (artikel 71).

Avtalet träder i kraft 120 dagar efter den dag då minst 60 instrument för ratifikation, godkännande, godtagande eller anslutning har deponerats hos FN:s generalsekreterare (artikel 68.1). Avtalets aktuella status anges på FN:s hemsida för samling av fördrag.¹⁴

¹⁴ Se https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en.

4 Utgångspunkter för ett svenskt genomförande av avtalet

4.1 Avtalets allmänna del

4.1.1 Mål och allmänna principer

Mål (artiklarna 2, 9, 17, 27 och 40)

Det övergripande målet med avtalet¹ är att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det ska uppnås genom de olika tematiska delarna samt samarbete och samordning mellan befintliga instrument, ramverk och organ. Bland avtalets mål, vägledande principer och strategier finns flera folkrättsligt betydelsefulla referenser. Det fastställs vidare att förlusten av biologisk mångfald delvis beror på klimatförändringarnas inverkan på marina ekosystem. Specifika skrivningar om havsuppvärmning, försurning, syrebrist och plastförorening anges för första gången i ett globalt folkrättsligt avtal bortom FN:s klimatkonvention. Den internationella klimaträtten utvecklas genom hänvisningar till havets roll i klimatet och de marina ekosystemens kolbindning. Likaså nämns i avtalets ingress principen om människans roll som förvaltare av haven för framtida generationer och det inneboende värdet av biologisk mångfald.

Hållbar användning av marin biologisk mångfald definieras i avtalet som användning av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till en långsiktig minskning av biologisk mångfald, för att därigenom bibehålla dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

(artikel 1.13). Detta speglar definitionen i FN:s konvention om biologisk mångfald.

Avtalets fyra tematiska områden behandlas i del II–V. Varje del inleds med en artikel som närmare beskriver målen med varje avtalsdel.

I artikel 9 beskrivs målet med avtalets del II om marina genetiska resurser. Målen omfattar uppbyggnad och utveckling av parternas kapacitet att bedriva verksamheter som avser marina genetiska resurser och digital sekvensinformation, en rimlig och rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid användningen av sådana resurser och sådan information samt överföring av marin teknologi. Här erkänns vikten av vetenskap och teknisk innovation för att uppfylla avtalets mål.

I artikel 17 förtydligas målen med del III om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg. Där framgår bland annat målet att inrätta ett omfattande system av områdesbaserade förvaltningsverktyg med ekologiskt representativa och sammanhängande nätverk av marina skyddade områden. Här erkänns fördelarna som sammankopplade marina skyddade områden har när det gäller främjandet av biologisk mångfald bland annat på grund av möjligheten för skyddsvärda arter att sprida sig till nätverkets olika delar.

Målen med del IV om miljöbedömningar finns listade i artikel 27. Där framgår bland annat att processer, gränsvärden och andra krav för sådana bedömningar ska fastställas och en enhetlig ram för bedömningar avseende verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion uppnås. Samtidigt ska bedömningen av kumulativa effekter ska stödjas och strategiska miljöbedömningar möjliggöras.

Artikel 40 beskriver målen med del V om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi som framför allt är att ge stöd till utvecklingsländer i genomförandet av avtalet och dess mål, bland annat genom utveckling av deras marinvetenskapliga och tekniska kapacitet i frågor som avtalet behandlar.

Allmänna principer (artikel 7)

Avtalet listar ett antal principer och strategier av framför allt miljö-rättslig och havsrättslig natur som parterna har iakttagit för att uppfylla målen med avtalet (artikel 7). De miljörättsliga principerna om att förorenaren ska betala, försiktighetsprincipen och användningen av bästa tillgängliga vetenskap är grundläggande och återspeglas även i svensk miljölagstiftning. Grundläggande är även de havsrättsliga principerna om havets friheter och mänsklighetens gemensamma arv såsom fastställt i FN:s havsrättskonvention samt erkännandet av de särskilda intressena och behoven för utvecklingsländer utan kust.

Andra principer återfinns såväl i den internationella miljörätten som i havsrätten. Däribland principen om en rättvis och rimlig fördelning av nyttan (av i grunden gemensamma resurser) och ett erkännande av små ö-stater under utveckling och de minst utvecklade ländernas särskilda förutsättningar samt skyldigheten att varken direkt eller indirekt överföra skador eller faror från ett område till ett annat och att inte omvandla en typ av förorening till en annan.

Parterna har också iakttagit en strategi som bygger på ekosystemens resiliens däribland mot negativa effekter av klimatförändringar och havsförsurning och som även upprätthåller och återställer ekosystemens integritet, inbegripet havets betydelse för klimatet genom sin roll i kolcykeln. Den bevarande- och den återställandeprincip som detta ger uttryck för är allmänt vedertagna miljömässiga principer. Av begreppet resiliens finns ingen enhetlig definition, men det kan uttryckas som ekosystems motståndskraft och återhämtningsförmåga mot störningar, såsom klimatförändringar. En strategi som bygger på ekosystemens resiliens utgår från att biologisk mångfald är en förutsättning för resiliens genom att riskerna sprids och möjligheten till omorganisation efter en störning ökar.

Därtill föreskrivs att parterna ska iakttaga en integrerad strategi för havsförvaltning och en ekosystembaserad strategi.

En integrerad strategi för havsförvaltning innebär en helhetssyn på användningen av haven och utgår från en medvetenhet om att all havsbaserad verksamhet är sammanlänkad. EU:s integrerade havspolitik är till exempel en politisk ram som syftar till att främja en hållbar utveckling av alla havsbaserade verksamheter och har bland annat lett till antagandet av havsplaneringsdirektivet, just i syfte

att främja en integrerad havsförvaltning.² Under direktivet har regeringen upprättat havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Begreppet havsmiljöförvaltning infördes år 2010 i havsmiljöförordningen (2010:1341) som införlivar EU:s havsmiljödirektiv.³ Av 1 § framgår att förvaltningen av kvaliteten på havsmiljön kan betecknas som havsmiljöförvaltning.

En ekosystembaserad strategi är en av kärnfrågorna för konventionen om biologisk mångfald, för att möjliggöra en balans mellan bevarande och hållbart nyttjande. Den har utvecklats utifrån insikten att människan är beroende av väl fungerande ekosystem. En ekosystembaserad ansats eller förvaltning är grundläggande i EU-rättliga regler om havsmiljö och har fått stort genomslag nationellt. Ekosystemansatsen har varit föremål för flera definitioner över tid. Den ursprungliga definitionen som används av FN-organisationer kommer från konventionen om biologisk mångfald och innebär en strategi för integrerad förvaltning av land, vatten och naturresurser som främjar bevarande och hållbar användning på ett rättvist sätt.⁴

Enligt avtalet har parterna även att uppfylla, främja och beakta sina respektive skyldigheter i fråga om rättigheterna för urfolk eller, i tillämpliga fall, lokala samhällen för att uppfylla målen i avtalet. De ska använda relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen vid bedömning av miljöeffekter av verksamheter och vid utarbetande av förslag om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg (artiklarna 19 och 31). För användning av traditionell kunskap om marina genetiska resurser krävs samtycke från berörda urfolk och lokala samhällen (artikel 13). Traditionell kunskap och rättigheter för urfolk är även centrala i konventionen om biologisk mångfald som betonar värdet av kunskap, innovation och sedvänja hos urfolk och lokala samhällen i bevarandet och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Konventionen ställer även krav på godkännande och deltagande för innehavarna av sådana

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

⁴ Se SOU 2020:83, *Havet och människan*, volym 1, s. 315 och 323 f.

kunskaper. Skyldigheter kopplade till traditionell kunskap återfinns även i Nagoyaprotokollet.⁵

4.1.2 Institutionell struktur

Avtalet etablerar ett antal organ som på olika sätt ska underlätta och överse genomförandet av avtalet. En partskonferens ska vara det huvudsakliga beslutande organet (artikel 47). Avtalsparterna ska sammanträda regelbundet i denna. Beslut ska som utgångspunkt antas i samförstånd men kan antas med kvalificerad majoritet om inget särskilt föreskrivits (artikel 47.5). Partskonferensen ska överse avtalets genomförande, anta beslut, rekommendationer och budget samt anta arbetsordningar för bland annat de underorgan som avtalet inrättar.

Ett vetenskapligt och tekniskt organ inrättas som en rådgivande funktion till partskonferensen och ska även utföra andra uppgifter som partskonferensen beslutar (artikel 49). Det vetenskapliga och tekniska organet ska bestå av expertledamöter som nomineras av parterna. Ledamöterna ska väljas med beaktande av bland annat behovet av tvärvetenskaplig och teknisk expertkunskap samt kunskap om traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen.

Ett sekretariat inrättas för att stödja partskonferensen och underorganen (artikel 50). Vid partskonferensen första sammanträde ska beslut om sekretariatets säte fattas. Sekretariatet ska även förvalta den plattform för informationsdelning som inrättas i artikel 51 (en så kallad clearing house-mekanism). Plattformen ska ha öppen åtkomst för parterna som via denna bland annat kan utbyta information om verksamheter som avtalet reglerar i de fyra tematiska delarna.

Utöver de nu nämnda inrättas en kommitté för tillgång och nyttofördelning (artikel 15), en kommitté för kapacitetsuppbyggnad och teknologiöverföring (artikel 46) och en genomförande- och efterlevnadskommitté (artikel 55). Partskonferensen ska även inrätta en finanskommitté (artikel 52.14).

⁵ Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning, vilket är fogat till konventionen om biologisk mångfald.

4.1.3 Andra instrument, ramverk och organ

Hur avtalet ska förhålla sig till andra organ är en nyckelfråga för tillämpningen av avtalets tematiska delar, särskilt de miljöpräglade avtalsdelarna III och IV. Klart står att avtalet ska tolkas och tillämpas i enlighet med FN:s havsrättskonvention och inte påverka rättigheter och skyldigheter under konventionen (artiklarna 3, 5.1 och 6). I avtalet anges även att det ska tolkas och tillämpas på ett sätt som inte undergräver andra relevanta rättsliga instrument och ramverk, eller internationella, regionala, subregionala och sektoriella organ, utan på ett sätt som främjar samstämmighet och samordning mellan dessa (artikel 5.2). I avtalet finns genomgående olika åtaganden att samråda med sådana andra instrument, ramverk och organ. Parterna är skyldiga att samarbeta för att uppnå avtalets övergripande mål, även genom att förstärka, utöka och främja samarbetet mellan sådana andra instrument, ramverk och organ samt sträva efter att genomföra avtalets mål i andra beslutsprocesser (artikel 8). Formuleringen av artikel 5.2 om avtalets relation till andra instrument, ramverk och organ var föremål för omfattande diskussioner under förhandlingen av avtalet. Hur uttrycket ”inte undergräva” ska förstås är alltså en viktig fråga för att förstå vilka verksamheter som avtalet kan innebära skyldigheter för. Det finns flera internationella och regionala organ som har befogenhet att reglera verksamheter i det fria havet och i Området av betydelse för biologisk mångfald. Däribland Internationella havsbottenmyndigheten ISA⁶ och Internationella sjöfartsorganisationen IMO⁷. IMO:s ansvar för säkerhet och åtgärder mot föroreningar avseende sjöfarten innefattar möjligheten att anta globalt bindande regler som begränsar en av de mest centrala friheterna (till sjöfart) i havsrättskonventionen. FN:s fiskebeståndsavtal grundar vidare en rätt att reglera vissa fiskbestånd för regionala fiskeriförvaltningsorganisationer.⁸

Formuleringar om att inte undergräva andra organs mandat förekom redan i resolution 69/292 som etablerade den förberedande kommittén, och även i resolution 72/249 som sammankallade den första regeringskonferensen.⁹ Under förhandlingarna fanns, för-

⁶ The International Seabed Authority.

⁷ The International Maritime Organization.

⁸ Avtalet om genomförande av bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd.

⁹ Se även papplet till stöd för förhandlingarna med tre olika alternativ, som delades av regeringskonferensens ordförande Lee, R. (A/CONF.232/2019/1).

enklat uttryckt, två motsatta positioner som kan beskrivas som den regionala/sektoriella respektive den globala.¹⁰ Den regionala/sektoriella positionen utgick från att implementering skulle ske genom existerande instrument, ramverk och organ medan den globala positionen önskade en mekanism med en centraliserad och heltäckande ansats till verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Under förhandlingarna argumenterade flera delegationer för att avtalet till exempel inte alls skulle hantera förvaltning av fiske utan lämna detta åt regionala fiskeriförvaltningsorganisationer under överinseende av FN och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO. Enligt uppgifter i rättsvetenskaplig litteratur var vissa arktiska stater starka förespråkare för en regional/ sektoriell ansats för att inte undergräva existerande instrument och organ.¹¹ Andra delegationer argumenterade för att ett undantag för exempelvis fiske skulle göra avtalet ineffektivt, om det inte kunde hantera en så viktig påverkansfaktor på biologisk mångfald, och pekade även på brister i samarbetet mellan regionala instrument och globala aktörer som IMO och ISA.¹² Många relevanta instrument, ramverk och organ var representerade under förhandlingarna som observatörer. IMO bevakade bland annat att avtalet inte skulle komma att påverka organisationens mandat.¹³

Det finns ingen tydlig definition av innebörden av att avtalet ska tolkas och tillämpas på ett sätt som inte undergräver andra instrument, ramverk och organ. Frågan om avtalets tillämpningsområde och mandat är relevant i förhållande till samtliga avtalsdelar men blir särskilt påtaglig angående avtalets del III om marina skyddade områden och områdesbaserade förvaltningsåtgärder. I denna del ges partskonferensen mandat att inrätta bland annat marina skyddade

¹⁰ Se rapporter från Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the First Session of the Preparatory Committee on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 28 March – 8 April 2016* (106) och *Summary of the Second Session of the Preparatory Committee on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 26 August – 9 September 2016* (118), volym 25.

¹¹ De Lucia, V. (2024) After the Dust Settles: Selected Considerations about the New Treaty on Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction with Respect to ABMTs and MPAs, *Ocean Development & International Law*, uppl. 55:1–2, s. 115–136.

¹² Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the First Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 4–17 September 2018* (179), volym 25.

¹³ Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the Second Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 25 March – 2 April 2019* (195), volym 25.

områden med tillhörande åtgärder (artikel 22.1 a). Partskonferensen ges även möjlighet att besluta om åtgärder som är förenliga med de som antagits av, i samarbete och samordning med, andra instrument, ramverk och organ (22.1 b). Partskonferensen ska, om de föreslagna åtgärderna omfattas av andra organs befogenheter, även ges möjlighet att ge rekommendationer till parterna och andra organ för att främja antagandet av åtgärder i enlighet med deras respektive mandat (artikel 22.1 c). När partskonferensen fattar beslut ska den respektera, och inte undergräva, de befogenheter som har tilldelats de relevanta instrumenten, ramarna och organen (artikel 22.2). Detta har tolkats som att parterna under avtalet kommer att möjliggöra för exempelvis IMO att bidra med åtgärder för ett under avtalet inrättat marint skyddat område avseende sjöfarten och för regionala fiskeriförvaltningsorganisationer avseende fiske. Avtalet kan på så sätt komma att fungera som en motor i att inrätta skyddade områden genom att samordna och integrera befintliga verktyg.

Avtalet innehåller till sin lydelse, utöver undantaget för statsfartyg och i del II om marina genetiska resurser för fiske, ingen uttrycklig begränsning avseende vilken typ av verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion som får regleras. Till skillnad från tidigare genomförandeavtal av havsrättskonventionen har avtalet ett brett anslag och enligt huvudregeln i avtalet får inga reservationer eller undantag göras. Som kommer framgå i det följande är vår utgångspunkt för genomförande av avtalet att inga verksamheterstyper bör undantas (se bland annat avsnitt 6.1 och 7.3.1).

Uttrycket om att andra instrument, ramverk och organ inte ska undergrävas kan ses i ljuset av de många skrivningarna i avtalet om samarbete, samordning, enhetlighet och komplementaritet. Ett av avtalets övergripande syften kan även förstås vara att åstadkomma en enhetlighet i förvaltningen av gemensamma havsområden och komma till rätta med vad som beskrivits som en fragmentering av förvaltningen, mellan olika sektorer och aktörer. Det som avtalet erbjuder är just en struktur för samordning för att främja gemensamma mål för havsområden bortom nationell jurisdiktion, på miljöområdet och särskilt för bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald. Det finns därför en möjlighet att avtalet kan stärka regionala och sektoriella organ i arbetet med biologisk mångfald. Vilken innebörd uttrycket att inte undergräva ska ha, och den effekt som detta får för avtalets tillämpning i fråga om miljöbedömningar

och beslut av avtalets partskonferens om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsåtgärder råder det osäkerhet kring. Avgörande för avtalets effektiva genomslag får rimligtvis förutsättas kräva en global anslutning och ett gott samarbete med andra instrument, ramverk och organ.

4.1.4 Det fria havet och Området är tillämpningsområdet

Avtalets geografiska tillämpningsområde är som utgångspunkt avgränsat till havsområden utanför nationell jurisdiktion (artikel 3).¹⁴ I avtalet definieras detta som det fria havet och Området – begrepp som förstås utifrån FN:s havsrättskonvention och där definieras negativt. De utgörs av de havsområden som inte hör till en stats ekonomiska zon eller territorialvatten (artikel 86 i havsrättskonventionen) eller kontinentalsockel (artiklarna 1.1 och 76 i havsrättskonventionen). Det fria havet utgörs normalt av de havsområden som ligger utanför en ekonomisk zon eller territorialhavet. På havsbotten börjar Området vid kontinentalsockelns ytterkant. I avtalet fastslås att inget i avtalet påverkar staternas suveränitet, suveräna rättigheter, jurisdiktion eller tvister därom (artikel 6).

Kuststaters rättigheter är som princip starkast närmast kusten, i dess inre vatten och territorialhav, för att därefter avta. Territorialhavet utgör en del av kuststatens territorium och omfattas därför av dess suveränitet. Det får sträcka sig upp till 12 nautiska mil från en så kallad baslinje, som normalt motsvarar lågvattenlinjen längs med kusten men i vissa dras en linje mellan lämpliga punkter på statens yttersta öar eller lågvattenskar. I territorialhavet, men inte i kuststatens inre vatten, har alla staters fartyg rätt till oskadlig genomfart (artikel 17 i havsrättskonventionen). Utanför territorialhavet har kuststaten rätt att fastställa en angränsande zon, upp till 24 nautiska mil från baslinjen. I denna zon, som angränsar till och är belägen utanför territorialhavet, har kuststaten en begränsad befogenhet att verkställa tull-, skatte-, hälso- och migrationslagar. Kuststatens yttre kontrollområde är normalt den exklusiva ekonomiska zonen och

¹⁴ I artikel 28.2 finns skyldigheter om miljöbedömningar avseende verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion när den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan påverkas. I del II om marina genetiska resurser finns vidare skyldigheter för den som använder eller förvarar marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion.

kontinentalsockeln. Utanför dessa finns det fria havet och Området. I vattenpelaren har kuststaten rätt att fastställa en ekonomisk zon upp till maximalt 200 nautiska mil räknat från baslinjen. I den ekonomiska zonen har kuststaten ingen suveränitet men har viktiga rättigheter och skyldigheter främst vad gäller nyttjande av naturresurser, miljöskydd och marinvetenskaplig forskning (artikel 56.1 havsrättskonventionen). Resurserna i den ekonomiska zonen tillkommer kuststaten. En kuststat har motsvarande suveräna rättigheter att utforska och utvinna naturtillgångar på sin kontinentalsockel, som är fortsättningen av landmassan under havet fram till kontinentalrandens ytterkant, normalt till ett djup om 130 meter, eller 200 nautiska mil från baslinjen (artiklarna 76 och 77 havsrättskonventionen). I de fall där den geografiska kontinentalsockeln sträcker sig längre ut från kusten än 200 nautiska mil kan kuststatens suveräna rättigheter i kontinentalsockeln omfatta större områden, dock maximalt 350 nautiska mil. Till skillnad från den ekonomiska zonen behöver inte kontinentalsockeln utropas. Däremot måste kuststaten presentera de anspråk som sträcker sig bortom 200 nautiska mil.

För Sverige når varken den ekonomiska zonen eller den del av kontinentalsockeln där Sverige har suveräna rättigheter 200 nautiska mil från baslinjen. Närheten till andra staters kuster gör att delar av de svenska maritima zonerna är avgränsade gentemot andra staters. Sverige har ingått överenskommelser med Norge, Danmark och Finland om riksgränsen i havet samt om avgränsningslinjer mellan svenskt territorialhav och internationellt vatten i vissa havsområden. Sverige har också ingått överenskommelser med Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland och Tyskland om avgränsningslinjer gentemot berörda staters maritima zoner, för den svenska kontinentalsockeln respektive Sveriges ekonomiska zon.

På platser där anspråk på ekonomiska zoner inte har gjorts kan det fria havet börja redan vid den yttre gränsen för territorialhavet. I de fall som kontinentalsockeln sträcker sig längre än den ekonomiska zonen kommer endast vattenpelaren, och inte havsbotten, att omfattas av avtalet. Tillämpningsområdet för avtalet är dynamiskt då omfånget av de flesta staters kontinentalsockel inte fastställs och då många stater heller inte utropat någon ekonomisk zon. Vartefter sådana områden fastställs kommer avtalets geografiska tillämpningsområde att ändras i omfång. Eftersom Östersjön, Kattegatt och Skagerrak inte rymmer något fritt hav kommer avtalet inte att ha

någon geografisk tillämpning i Sveriges omedelbara närhet. Områden som utgör fritt hav finns i bland annat Norska havet, Grönlandshavet och Barents hav, liksom i Nordatlanten och Arktiska oceanen. I Nordsjön, Norska havet, Grönlandshavet och Centralarktiska oceanen finns anspråk på förlängda kontinentalsocklar. I vissa områden har stater valt att inte fastställa ekonomiska zoner. Det innebär att avtalet i vissa områden kommer att vara tillämpligt i vattenpelaren men inte i underliggande havsbotten.

4.1.5 Jurisdiktion bortom territoriella gränser

Det fria havet och Området är havsområden utanför nationell jurisdiktion. Samtidigt har parterna genom avtalet skyldigheter i förhållande till verksamheter som äger rum i dessa havsområden, förutsatt att parten har jurisdiktion eller kontroll. Med jurisdiktion avses då de folkrättsliga regler som medger att en stat kan utöva sin lagstiftande, dömande och verkställande makt. Utgångspunkten för staters jurisdiktion är att den utövas på det egna land- och sjöterritoriet. Det finns dock ett antal allmänna principer som kan grunda jurisdiktion utanför det egna territoriet.

Principerna har i olika grad fått allmän acceptans. I det så kallade Lotus-målet från 1927 fastslogs att det inte finns något hinder för en stat att utöva lagstiftande och dömande makt över personer och egendom som befinner sig utomlands och över händelser som äger rum utanför statens territorium, så länge det handlar om egna medborgare eller egendom som har en länk till staten och förutsatt att det inte råder något folkrättsligt förbud mot ett sådant utövande av jurisdiktion.¹⁵ Verkställigheten av nationella lagar och domar kan dock som utgångspunkt äga rum endast inom det egna territoriet.

Nationalitetsprincipen är allmänt erkänd i såväl folkrätten i stort som i havsrätten. Den är av stor betydelse framför allt för att beivra brott begångna av medborgare utanför det egna territoriet, särskilt i områden som ligger utanför någon stats jurisdiktion, som rymden, det fria havet eller Antarktis. Valet att utöva jurisdiktion regleras i nationell rätt (jämför 2 kap. 3 och 6 §§ brottsbalken).

¹⁵ Permanent Court of International Justice, S.S. Lotus (France v Turkey) 1927 PCIJ (Ser. A) No. 10.

Utgångspunkten för det fria havet är att det är öppet för alla stater och att ingen stat får göra anspråk på suveränitet över det. Havsrättskonventionen reglerar skyldigheter och rättigheter på haven utifrån den roll som en stat agerar i, där den viktigaste uppdelningen är den mellan kuststater och flaggstater.

Flaggstatsjurisdiktion innebär att en stat har jurisdiktion över fartyg och luftfartyg som är registrerade i den staten eller annars har rätt att föra dess flagg (se artikel 91 i havsrättskonventionen).¹⁶

När det gäller administrativa, tekniska och sociala frågor har flaggstaten en skyldighet att i haven utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg (artikel 94 i havsrättskonventionen). Det innebär bland annat att flaggstaten har både rätt och skyldighet att utöva jurisdiktion över personer – såväl egna som utländska medborgare – och verksamheter som befinner sig ombord på respektive bedrivs från fartyg som har rätt att föra dess flagg. Internationella havsrättsdomstolen har uttalat att detta omfattar en skyldighet för en stat att anta nödvändiga administrativa åtgärder för att säkerställa att fartyg under dess flagg, som det får förstås, inte ägnar sig åt olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.¹⁷ Alla stater ska vidare säkerställa att fartyg som för deras flagg eller är registrerade i staten efterkommer IMO:s internationella regler och normer samt statens lagar och författningar som syftar till att förhindra, begränsa och kontrollera förorening av den marina miljön från fartyg (artikel 217 i havsrättskonventionen).

Flaggstatsjurisdiktion säkerställer att fartyg som befinner sig i havsområden som inte tillhör någon stat ändå alltid faller under någon stats lag. Som huvudregel lyder fartyg på det fria havet under flaggstatens exklusiva jurisdiktion. Ett bestående problem är dock så kallad bekvämlighetsflagg när förbindelsen mellan ägaren av ett fartyg och den stats flagg det bär är mycket svag. Stater kan dock även ha jurisdiktion över händelser eller objekt utanför det egna

¹⁶ Den så kallade flaggstatsprincipen kan härledas från äldre teorier enligt vilka fartyg likställdes med flytande territorium. Denna idé har sedan länge övergivits men alla stater har behörighet att exempelvis döma över brott som har begåtts på fartyg under dess flagg. Syftet bakom regeln är att tillgodose flaggstatens intresse av att upprätthålla ordning ombord på fartyg eller luftfartyg samt av att skydda personer som färdas på dessa. Se bland annat Asp, P., Brottsbalken, 2 kap. 3 §, Lexino 2024-01-01 (JUNO).

¹⁷ Internationella havsrättsdomstolens (ITLOS) rådgivande yttrande av den 2 april 2015 (Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p.4).

territoriet som involverar dess medborgare eller juridiska personer, till följd av nationalitetsprincipen.

Havsrättskonventionens utgångspunkt är att alla specialregler som antas ska ligga inom ramen för konventionens regler. Så är också fallet med avtalet. Uttrycket verksamheter under parternas jurisdiktion eller kontroll återfinns i både avtalet och konventionen och bör följaktligen förstås på samma sätt. Innebörden av uttrycket är dock inte helt klar. I havsrättskonventionen återfinns uttrycket bland annat i artikel 194 om den allmänna skyldigheten att skydda den marina miljön från föroreningar och i artikel 206 om skyldigheten att genomföra miljöbedömningar.¹⁸ I rättsvetenskaplig litteratur har uttrycket diskuterats. I kommentarer till havsrättskonventionen har angetts att uttrycket markerar att skyldigheter som knutits till uttrycket inte bara avser en stats territorialhav utan även en stats maritima zoner och verksamhet som den till följd av flaggstatsprincipen eller andra faktiska förhållanden har jurisdiktion och kontroll över.¹⁹ Det har även ansetts omfatta verksamhet som bedrivs av en stats medborgare.²⁰

Den allmänna skyldigheten i artikel 194 i havsrättskonventionen utvecklas i bland annat bestämmelser om olika föroreningskällor. Ett exempel handlar om förorening från verksamheter i Området, där det stadgas att stater är skyldiga att anta lagar och andra författningar för verksamheter vilka bedrivs från fartyg, anläggningar, konstruktioner och andra anordningar som antingen för partens flagg eller är registrerade där eller som bedriver verksamhet under partens överinseende (artikel 209 i havsrättskonventionen). Direkt ansvar för stater som sponsrar juridiska personers ansökningar till ISA för utforskning av mineral i Området har även etablerats i relation till att miljöbedömningar utförs.²¹ I konventionen åläggs vidare stater

¹⁸ Det används även i artikel 196.1 om föroreningar som härrör från bruk av teknik under parternas jurisdiktion eller kontroll.

¹⁹ Nordquist, M. H., Rosenne, S., Yankov, A., & Grandy, N. R. (1991) *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a commentary – Vol. 4, Articles 192 to 278, Final Act, Annex VI*, Centre for Oceans Law and Policy & Martinus Nijhoff, s. 65, 115 och 124 samt Proells, A. (1980) *United Nations Convention on the Law of the Sea – a commentary*, Beck & Hart, s. 1306, 1325 och 1376.

²⁰ Se till exempel Oude Elferink, A.G. (2012) Environmental Impact Assessment in Areas beyond National Jurisdiction, *the International Journal of Marine and Coastal Law* 27, s. 455.

²¹ Tilloy, J.-A., (2023) the ITLOS Jurisprudence Regarding the Procedural Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment and Its Significance for Deep Seabed Mining, *the Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 3, s. 352–347.

att övervaka följderna av verksamheter som de beviljar tillstånd för eller själva bedriver (artikel 204.2).

Internationella havsrättsdomstolen gjorde nyligen ett uttalande om uttrycket ”verksamheter under en stats jurisdiktion och kontroll” av följande innebörd.²² Uttrycket omfattar verksamheter av såväl offentliga som privata aktörer. Det bör finnas en länk av jurisdiktion eller kontroll mellan verksamheten och staten. En stats jurisdiktion eller kontroll ska i denna kontext förstås i bred bemärkelse och omfatta inte bara en stats territorium utan områden där en stat i enlighet med folkrätten kan utöva behörighet.

4.1.6 Undantag för statsfartyg

Avtalet är inte tillämpligt på örlogsfartyg eller militära luftfartyg (artikel 4). För andra fartyg eller luftfartyg som ägs eller drivs av en part till avtalet, och som vid tillfället endast används i statlig icke-kommersiell tjänst, är avtalet endast tillämpligt avseende del II om marina genetiska resurser. Sådana fartyg har dock så långt det är skäligt eller möjligt att uppträda i överensstämmelse med avtalet. I del II förtydligas att avtalets skyldigheter avseende användning av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation om sådana resurser gäller för en parts icke-militära aktiviteter.

4.2 Relevant svensk reglering

4.2.1 Miljöbalken

Särskild naturvårdslagstiftning har funnits länge i Sverige och har erbjudit flera kategorier av skydd. Miljöbalken är i dag den centrala miljörättsliga författningen och har som mål att främja en hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer. Miljöbalkens utgångspunkt är att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. Av balkens portalparagraf följer vidare att miljöbalken ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras.

²² Internationella havsrättsdomstolens (ITLOS) rådgivande yttrande av den 21 maj 2024 (Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Case No. 31), paragraf 247.

Det är en ramlag med övergripande bestämmelser samt flera förordningar och en stor mängd myndighetsföreskrifter under sig.

Miljöbalkens första avdelning innehåller övergripande bestämmelser. Där finns allmänna hänsynsregler som innehåller de grundläggande materiella miljökrav och handlingsregler som i vid mening ska skydda miljön (2 kap.). Miljöbalken gäller för verksamheter även om dessa samtidigt är reglerade i andra lagar (1 kap. 3 § miljöbalken).

Reglerna har stor räckvidd och gäller för var och en som bedriver, avser bedriva eller har bedrivit en verksamhet som kan påverka miljön. Miljöbalken tillämpas på all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet för miljöbalkens mål (2 kap. 1 §). Åtgärder som inte omfattas av miljöbalken är framför allt åtgärder som vidtas av enskilda som inte bör styras av rättsligt bindande allmänna hänsynsregler i miljöbalken. I propositionen angivna exempel är val av bostad eller semestersysselsättning.²³

De allmänna hänsynsreglerna är utgångspunkten för myndigheterna och tillämpas i flera sammanhang, såsom vid prövning av tillåtlighet, tillstånd och tillsyn. Utgångspunkten är att en verksamhet eller åtgärd är otillåten om det kan befaras uppkomma skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljö, även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas. Övergripande är även reglerna om miljöbedömningar i 6 kap. som ställer krav på samråd och underlag om miljöpåverkan inför beslut om planer och program (strategiska miljöbedömningar) och om enskilda verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar). Reglerna om miljöbedömningar bygger i stor utsträckning på EU-direktiv, bland annat det så kallade MKB-direktivet.²⁴ Miljöbalkens andra och tredje avdelningar reglerar särskilda sektorer inom miljöområdet och har bland annat regler om tillståndsplikt för vissa typer av verksamheter samt skydd av områden och biologisk mångfald.

Miljöbalken är enligt grundläggande rättsliga principer som utgångspunkt endast tillämplig på svenskt territorium. I vissa fall har tillämpningsområdet utsträckts till att gälla Sveriges maritima zoner och områden bortom dessa. Bland annat har regler om områdesskydd och krav på miljöbedömningar liksom de allmänna hänsynsreglerna för vissa verksamheter gjorts tillämpliga utanför svenskt territorium

²³ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1 s. 205 och del 2 s. 12 f.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014.

enligt lagen om kontinentalsockeln och lagen om Sveriges ekonomiska zon. Därtill tillämpas bestämmelser i miljöbalken utanför Sveriges territorium i fråga om allvarliga miljöskador och krav på avhjälpande, förbud mot dumpning och förbränning av avfall samt geologisk lagring av koldioxid (1 kap. 2 § miljöbalken). Endast förbudet mot dumpning gäller i eller över det fria havet, där avfall inte får dumpas från eller förbrännas på svenska fartyg eller luftfartyg (15 kap. 27 § miljöbalken).

De havsplaner som antagits till följd av EU:s havsplaneringsdirektiv kan inverka på många olika slags verksamheter, även i de maritima zonerna, såsom fiske, sjö- och luftfart, utvinning av mineral från havsbotten och lokalisering av vindkraftverk och andra energianläggningar i havet. Havsplanerna är endast vägledande, men regeringen kan meddela föreskrifter om de förbud och begränsningar som behövs för att uppnå syftet med en havsplan (4 kap. 10 § 2 miljöbalken).

Utöver miljöbalken finns ett stort antal författningar som har betydelse för skyddet av den marina miljön och marin biologisk mångfald. När det gäller de gemensamma havsområden som avtalet ska tillämpas på är fiskeregleringen liksom de lagar som genomför havsrättskonventionen och andra internationella överenskommelser om olika föreningar och utsläpp i havet, inte minst från fartyg, av vikt. Även regler för exploatering på olika sätt, genom exempelvis utvinning av mineral eller energialstring är av intresse.

4.2.2 Fiske och jakt i havet

I svensk rätt regleras fiske i fiskelagen (1993:787) och i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.²⁵ Fiskelagen gäller fiske inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt i vissa fall även svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen. Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen, liksom ställa krav på tillstånd.²⁶

²⁵ Regler för själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive rapportering finns i fiskelagen medan övriga frågor rörande den gemensamma fiskeripolitiken, såsom marknads- och strukturåtgärder, regleras i lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

²⁶ 19, 24 § och 25 § fiskelagen och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Fiske definieras som verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Odlingar av fisk och skaldjur regleras i stället i 11 kap. miljöbalken. Fiskelagen gäller för fisk, vattenlevande skaldjur och vattenlevande blötdjur men inte för vattenlevande däggdjur och alger. För vattenlevande däggdjur, såsom val och säl, gäller jaktlagen (1987:259), även för jakt från svenska fartyg och luftfartyg i och över det fria havet.

Möjligheterna att reglera fiske, inte bara i svenska vatten utan även för svenska fiskefartyg i andra vatten, påverkas i stor utsträckning av EU:s gemensamma fiskeripolitik då medlemsstaterna överlämnat exklusiv kompetens till EU för bevarande av biologiska resurser i havet inom ramen för den.²⁷ Medlemsstaternas befogenhet på detta område är begränsad till fall där det finns ett bemyndigande från unionen. EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar havets biologiska resurser, om verksamheten bedrivs av unionsfiskefartyg eller av medlemsstaternas medborgare, även utanför medlemsstaternas ekonomiska zoner. En viktig del av EU:s reglering består i nationella kvoter som beslutas genom årliga förordningar och ramverk som möjliggör regionalisering.²⁸ Förordningarna är direktverkande i Sverige. Till följd av den exklusiva kompetensen agerar EU även gentemot tredjeland och i internationella sammanhang i fiskefrågor. I grundförordningen finns inget bemyndigande för medlemsstaterna att anta bevarandeåtgärder bortom den yttre gränsen för unionens vatten.

EU:s fiskeripolitik i havsområden utanför unionens vatten påverkas i sin tur i stor utsträckning av annan internationell och regional reglering. Genom FN:s fiskbeståndsavtal, som liksom avtalet är ett genomförandeavtal av havsrättskonventionen, utformades ett regelverk för samarbete inom ramen för regionala fiskeriförvaltningsorganisationer. De ska se till att fiskeverksamheten inte får någon betydande negativ inverkan på biologisk mångfald eller marina eko-

²⁷ Se artikel 2.1 och 3.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

²⁸ Såsom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/973 av den 4 juli 2018 om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd, med fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landnings-skyldigheten i Nordsjön, och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 676/2007 och (EG) nr 1342/2008.

system och har getts en rad olika förvaltningsverktyg. De regionala organisationerna antar bindande regler för bevarande och hållbar användning av vissa vandrande och gränsöverskridande fiskbestånd genom att till exempel besluta om kvoter, tekniska åtgärder, begränsningar för fångst vad gäller plats eller tidpunkt samt andra kontrollåtgärder. Beslut om åtgärder fattas på grundval av råd från vetenskapliga organ. Majoriteten av världens hav omfattas av sådana organisationers befogenhet. De kan delas upp i organisationer som förvaltar vissa arter och de som förvaltar fiske för ett specifikt område.²⁹ I Nordostatlanten är den relevanta organisationen Nordostatlantiska fiskerikommissionen (North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC) vars förvaltningsområde omfattar Nordatlanten, Nordsjön, Arktiska oceanen, Skagerrak och Kattegatt.³⁰ I förvaltningsområdet ingår även områden av fritt hav, i Barents hav (de på engelska så kallade Banana Hole och Loophole) och i delar av centralarktiska oceanen.

4.2.3 Internationell sjöfart

Svenska fartyg är bundna av bestämmelser i svensk lagstiftning när de färdas i det fria havet. Regleringen av sjöfarten utgår från havsrättskonventionen, internationella sjöfartskonventioner och beslut som fattas inom FN:s fackorgan IMO. IMO:s huvuduppgift är att sträva efter att mellanstatliga överenskommelser antas och att samordna medlemsstaternas verksamheter och insatser beträffande sjöfartens säkerhet och skyddet av den marina miljön mot föroreningar från fartyg. IMO:s ursprungliga och överordnande intresse är dock fri sjöfart. Principen om fri sjöfart får särskilt stort genomslag vid regleringen av sjöfart utanför territorialhavet. Havsrättskonventionen kräver till exempel att stater begränsar miljölagar i den ekonomiska zonen till regler fastställda av IMO.³¹ Även tillämpningen av nationella regler inom andra havsområden ska samordnas med IMO om

²⁹ Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten ICCAT ansvarar för bevarande av tonfisk och tonfiskliknande arter i Atlanten och angränsande hav och Nordatlantiska laxorganisationen NASCO ansvarar för vildlax i Nordatlanten.

³⁰ Kommissionen har upprättats med stöd av konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten (SÖ 1982:14). Varje år fastställs årliga fångstbegränsningar och förvaltningsåtgärder avseende vissa arter.

³¹ Det innebär bland annat att Sverige saknar möjlighet att på egen hand förbjuda internationell sjöfart, även genom marina skyddade områden i den ekonomiska zonen (se 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon).

tillämpningen av lagarna påverkar den internationella sjöfarten. Varje begränsning av den internationella sjöfarten i områden utanför territorialhavet, såsom uppförande av anläggningar eller klassificering av ett havsområde som särskilt känsligt ska anmälas till eller godkännas av IMO.

IMO:s regelutvecklingsarbete utförs i ett stort antal kommittéer. Transportstyrelsen har ansvaret för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn avseende bland annat sjöfarten och har även att biträda regeringen inom bland annat IMO.³²

Den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss (SÖ 1995:90), så kallade SOLAS-konventionen, anger grundläggande regler för säker navigering och ställer krav på fartygs säkerhetsutrustning och besättningens kompetens. Med stöd av SOLAS-konventionen kan IMO reglera hur fartyg ska navigera i vissa vatten. IMO fungerar även som administrativt organ för flera internationella sjöfartskonventioner, till exempel konventionen till förhindrande av förorening för fartyg (MARPOL).

De internationella sjöfartskonventionerna och IMO:s beslut genomförs i svensk rätt genom flera lagar. De internationella sjövägsreglerna,³³ som publiceras i svensk översättning i Sjöfartsverkets författningssamling, förvaltas av IMO. Sjötrafikförordningen (1986:300) är den svenska författning som innehåller de grundläggande föreskrifterna för förandet av fartyg.³⁴ Förordningen, de internationella sjövägsreglerna och föreskrifter som meddelas av Transportstyrelsen gäller även för svenska fartyg i andra farvatten än svenska.³⁵ Enligt huvudregeln är fartyg att anse som svenskt om det till mer än hälften ägs av svenska medborgare eller svenska juridiska personer.³⁶ Även fartyg som är infört i fartygsregistret ska anses svenskt.³⁷

³² 1 och 4 §§ förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

³³ 1972 års konvention om internationella regler till förhindrande av kollisioner till sjöss (SÖ 1975:74 och SÖ 1983:111).

³⁴ Bemyndigandet finns i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

³⁵ 1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § sjötrafikförordningen.

³⁶ Se 1 kap. 1 § sjölagen (1994:1009). Det finns undantag som möjliggör för ägare till svenska fartyg att använda EU-rättens regler om etableringsfrihet som innebär att fler fartyg kan vara att anse som svenska.

³⁷ Se 1 kap. 2 § sjölagen. Förutsättningarna för att ett sådant fartyg ska föras in i fartygsregistret anges för skeppdelen i 2 kap. 1 § och för båtdelen i 4–5 a §§ lagen (1979:377) om registrering av båtar.

Svenska fartyg får som huvudregel inte släppa ut olja eller vissa skadliga flytande ämnen i det fria havet till följd av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Miljöbalkens dumpningsförbud som nämnts ovan gäller inte när denna lag är tillämplig. Dumpningsförbudet i miljöbalken gäller inte heller utsläpp av sediment från fartyg som regleras i barlastvattenlagen (2009:1165).

Sjöfarten ingår såsom transport i EU:s och medlemsstaternas delade kompetens (artikel 4.2 g i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) och EU-lagstiftningen anpassas till de normer som antas av IMO. EU samordnar vidare medlemsstaterna under förhandlingarna i IMO.

4.2.4 Exploatering i havet utanför Sveriges territorium

I svensk rätt har verksamhet i havet utanför Sveriges territorium som avser annat än fiske, sjöfart och dumpning i viss mån reglerats. Lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon reglerar verksamhet i Sveriges maritima zoner, där Sverige till följd av havsrättskonventionen har vissa suveräna rättigheter. Minerallagen som annars gäller utvinning av malm eller mineral är till exempel inte tillämplig på kontinentalsockeln utanför Sveriges territorium utan prövningen ska äga rum enligt lagen om kontinentalsockeln.

Tillstånd behövs generellt för att utforska kontinentalsockeln och för att utvinna naturtillgångar från den för annan än staten. Tillstånd får inte meddelas för utvinning av gas eller olja, till följd av EU:s så kallade offshoredirektiv.³⁸ Reglerna om tillstånd gäller för utläggning av undervattenskablar och rörledningar på havsbotten liksom geologisk lagring av koldioxid på kontinentalsockeln.

I lagen om Sverige ekonomiska zon finns bestämmelser om att tillstånd krävs för verksamheter och åtgärder, som inte regleras i fiskelagen eller lagen om kontinentalsockeln, för att utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar. Tillstånd enligt lagen om

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG (offshoredirektivet).

Sveriges ekonomiska zon krävs bland annat för havsbaserade vindkraftsparker.

Havsbotten utanför den svenska eller annan stats kontinentalsockel, det vill säga i Området, är det ISA som förvaltar. Alla aktiviteter som rör utforskning och utvinning i Området ska godkännas och övervakas av ISA. Företag som vill utforska eller utvinna mineral där behöver ansöka om tillstånd från ISA och vara sponsrade av en stat. Ingen utvinning av mineraler från Området har ännu ägt rum och ISA har inte antagit något regelverk för detta. Per början av 2025 hade ISA godkänt över 30 kontrakt för utforskning i Området. Flera länder, däribland Norge, har vidtagit åtgärder i riktning mot utvinning på kontinentalsocklarna.

Havsrättskonventionens regelverk i del XI avseende utforskning och utvinning av mineral i Området har inte genomförts i svensk rätt. Inte heller annan utforsknings- eller utvinningsaktivitet bortom Sveriges kontinentalsockel är reglerad i svensk rätt.³⁹ Likaså saknas en reglering av uppförande av anläggningar och andra konstruktioner i det fria havet samt för verksamheter som avser alstring och distribution av energi som äger rum utanför Sveriges maritima zoner.

4.2.5 Särskilt om Antarktis

Antarktis är ett skyddat naturområde. Kontinenten, omkringliggande hav och öar söder om 60:e breddgraden får enligt Antarktisfördraget (SÖ 1984:5) bara användas för forskning och andra fredliga aktiviteter. För att ytterligare skydda miljön har Antarktisfördraget kompletterats med miljöskyddsprotokollet (SÖ 1994:52). I fördrags-systemet ingår även konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (SÖ 1984:21) vars kommission för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CCAMLR) förvaltar fiskeresurser och andra marina levande tillgångar. I Sverige har reglerna i miljöskyddsprotokollet genomförts i lag (2006:924) om Antarktis. Den gäller för svenska medborgare och svenska juridiska personer samt för utländska medborgare som antingen har hemvist i Sverige eller deltar i en expedition eller annan verksamhet som har tillstånd

³⁹ Det finns dock en särskild reglering av skadeståndsskyldighet för den som äger en undervattenskabel eller rörledning i det fria havet eller i en ekonomisk zon, för skador på annans kabel eller rörledning i lagen (1996:518) om ersättningsskyldighet vid skada på undervattenskablar och rörledningar m.m., som antogs vid Sveriges tillträde till havsrättskonventionen.

enligt lagen. Det är förbjudet att utan tillstånd enligt lagen vistas eller bedriva verksamhet i Antarktis (3 §). Endast överflygning eller utövande av rätten till fri sjöfart är undantagna tillståndsplikten. Tillstånd och dispens provas av Polarforskningssekretariatet som även är tillsynsmyndighet. För tillstånd krävs en miljökonsekvensbeskrivning (13 §).

4.3 Utredningens överväganden

4.3.1 Sveriges tillämpning av avtalet

Förslag: De bestämmelser som föreslås för att genomföra avtalet i svensk rätt ska gälla för verksamheter och åtgärder som bedrivs respektive vidtas

- av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
- av personer som har hemvist i Sverige, samt
- med och från svenska fartyg och luftfartyg.

Bestämmelserna om användning och förvaring av marina genetiska resurser samt användning och lagring av digital sekvensinformation om sådana resurser ska även gälla för andra fysiska och juridiska personer som i Sverige bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd.

Militär verksamhet ska undantas från tillämpningsområdet.

Hur ”verksamheter under parternas jurisdiktion eller kontroll” ska förstås för skyldigheterna i avtalet

Avtalet kräver att det i nationell rätt föreskrivs skyldigheter för vissa verksamheter med anledning av avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser, marina skyddade områden och andra förvaltningsverktyg samt miljöbedömningar. I avtalets del om marina genetiska resurser anges inte vem som ska omfattas av skyldigheterna. Det påpekas att verksamheter med avseende på marina genetiska resurser får bedrivas av alla parter, oavsett deras geografiska hemvist, och av fysiska eller juridiska personer under deras jurisdiktion (artikel 11.1).

Skyldigheterna i denna del som avser förvaring av prover av marina genetiska resurser och lagring av digital sekvensinformation gäller för samlingar och databaser under en parts jurisdiktion (artikel 12.6 och 12.7). I avtalsdelen om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg anges däremot att parterna ska säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll bedrivs i enlighet med beslut som antagits av partskonferensen (artikel 25.1). Samma formulering återfinns i regleringen av miljöbedömningar. Där anges att parterna ska säkerställa att det görs en bedömning av vilken effekt planerade verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll kan få på den marina miljön (artikel 28).

Utifrån det geografiska tillämpningsområdet har alltså skyldigheterna i avtalet knutits till fysiska och juridiska personer samt verksamheter under parternas jurisdiktion (artiklarna 11, 12 och 14) eller verksamheter under parternas jurisdiktion eller kontroll (artiklarna 25, 28, 30, 34 för att nämnda några).⁴⁰

Uttrycket verksamheter under parternas jurisdiktion eller kontroll i avtalet ska, som vi har nämnt ovan i avsnitt 4.1.5, förstås på samma sätt som samma uttryck i havsrättskonventionen. Med verksamheter under parternas jurisdiktion avses för det första verksamheter i geografiska områden som parten har jurisdiktion över, alltså verksamheter inom statens territorium, ekonomiska zon och kontinentalsockel. Merparten av avtalets bestämmelser gäller dock endast verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

I den rättsvetenskapliga litteraturen uttrycks viss osäkerhet kring om även verksamhet som lyder under en parts flaggstatsjurisdiktion är att anse som verksamhet under en parts jurisdiktion.⁴¹ Enligt vår uppfattning är verksamhet som bedrivs med eller från ett fartyg eller luftfartyg som för en parts flagg att anse som verksamhet under den partens jurisdiktion.

Därtill bedömer vi att verksamhet som bedrivs av rättssubjekt som en part har jurisdiktion över enligt nationalitetsprincipen om-

⁴⁰ I EU-kommissionens svenska översättning av avtalet har uttrycket översatts till "inom deras jurisdiktion" i vissa fall och "under deras jurisdiktion" i andra fall (se artiklarna 12.6, 12.7 och 25.1 respektive 28.1). Det finns enligt vår bedömning ingen anledning att översätta den engelska originalydelsen "under their jurisdiction" olika. Se Bilaga 1 till Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final.

⁴¹ Proells, A. (1980) *United Nations Convention on the Law of the Sea – a commentary*, Beck & Hart, s. 1306 och 1375.

fattas av vad som i avtalet avses med verksamhet under partens jurisdiktion. Verksamhet som bedrivs av en parts medborgare, personer med hemvist där och juridiska personer som bildats enligt partens rätt är alltså verksamhet under den parts jurisdiktion.

Under förhandlingarna av avtalet diskuterades ansvaret för bland annat miljöbedömningar där en del stater underströk vikten av flaggstatens roll medan andra framhöll att uttrycket under en parts kontroll även kunde omfatta givande av tillstånd eller finansiering.⁴² Ett annat fall där man skulle kunna diskutera om en verksamhet är under en stats kontroll är verksamhet som bedrivs av ett utländskt dotterbolag i en koncern som ägs av en partsstat.

Verksamheter under Sveriges jurisdiktion och kontroll

Nationalitets- och flaggstatsprincipen till grund för tillämpningen

Enligt vår bedömning enligt ovan innebär avtalets hänvisning till verksamheter, fysiska och juridiska personer samt samlingar och databaser under en parts jurisdiktion att skyldigheterna ska tillämpas på dels verksamheter som omfattas av Sveriges flaggstatsjurisdiktion, dels verksamheter som bedrivs av rättssubjekt som omfattas av nationalitetsprincipen. Verksamheter som bedrivs av svenska medborgare, personer med hemvist här och juridiska personer som bildats enligt svensk rätt får enligt vår bedömning anses vara under Sveriges jurisdiktion.

Frågan är om parternas åtagande enligt avtalet avseende marina skyddade områden och miljöbedömningar sträcker sig längre än så. Möjligen innebär hänvisningen till verksamheter under en parts kontroll att regelverket ska gälla även för verksamheter som bedrivs av rättssubjekt som inte omfattas av en Sveriges jurisdiktion enligt nationalitets- eller flaggstatsprincipen men som kan anses vara under Sveriges kontroll. En sådan tillämpningsbestämmelse bedöms inte kunna utformas på ett tydligt avgränsat sätt. Det vore olämpligt med en sådan tillämpning med tanke på att det föreslagna genomförandet av avtalet innebär skyldigheter för enskilda och vissa skyldigheter dessutom straffsanktioneras. Enligt vår bedömning är det

⁴² Seta, M. (2023) Environmental Impact Assessment of Offshore Windfarms in Areas beyond National Jurisdiction: Who Should Have Obligations?, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 41, s. 74–100.

tillräckligt att avtalets skyldigheter i dessa delar tillämpas för verksamheter som kan kopplas till Sverige utifrån nationalitetsprincipen och flaggstatsprincipen.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna som föreslås för att genomföra avtalet i svensk rätt bör utformas utifrån att skyldigheterna gäller för verksamhet som bedrivs av svenska rättssubjekt eller som bedrivs med eller från svenska fartyg eller luftfartyg. Det innebär att verksamheter som bedrivs av utländska rättssubjekt omfattas av regelverket om verksamheten bedrivs med eller från svenska fartyg och luftfartyg. Det innebär även att svenska rättssubjekt omfattas av regelverket även om verksamheten bedrivs från utländska fartyg och luftfartyg.

Verksamheter avseende användning och hantering av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation

Regleringen av verksamheter med avseende på marina genetiska resurser innehåller bestämmelser som avser användning och förvaring av marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Regleringen omfattar även användning och lagring av digital sekvensinformation om sådana resurser. I denna del bedömer vi att skyldigheterna går utöver sådan verksamhet som bedrivs av svenska rättssubjekt samt med eller från svenska fartyg och luftfartyg. Dessa skyldigheter bör nämligen gälla all användning, förvaring och lagring som äger rum i Sverige, utifrån huvudregeln om jurisdiktion för en part på dess territorium. Enligt vår bedömning bör skyldigheterna att anmäla användning och överlämna marina genetiska resurser och digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive databas, därför gälla för alla fysiska och juridiska personer i Sverige. Skyldigheterna för den som förvarar prover av marina genetiska resurser och lagrar information om digital sekvensinformation, om att säkerställa att de märks med uppgifter om ursprung och om rapportering, bör gälla på samma sätt. Det innebär att bestämmelserna även träffar utländska personer som inte har hemvist i Sverige och utländska juridiska personer som bedriver sådan verksamhet i Sverige.

Verksamheter och åtgärder ska omfattas av skyldigheterna

Som konstateras ovan innebär delarna om marina genetiska resurser, marina skyddade områden och andra förvaltningsverktyg och om miljöbedömningar skyldigheter för vissa verksamheter.

I avtalets engelska originalversion används ordet "activity" för verksamhet enligt de olika avtalsdelarna (artiklarna 11, 12, 25 och 28). Samma uttryck finns i havsrättskonventionen om miljöbedömningar och allmänt om skyldigheter om skydd och bevarande av den marina miljön och har översatts till "verksamhet" (se del XII, till exempel artiklarna 204–206). Det kan jämföras med miljöbalkens tillämpningsområde som inte bara gäller verksamheter utan även åtgärder, som i det enskilda fallet inte är av försumbar betydelse i förhållande till miljöbalkens mål (2 kap. 1 §). "Verksamhet" förstås vanligtvis ha en varaktighet såsom kontinuerlig eller återkommande, men måste inte ha samband med näring eller yrkesmässighet. I miljöbalken skrevs "åtgärd" in för att förtydliga att även aktiviteter av mer momentan art omfattas.⁴³

Avtalets skyldigheter omfattar såväl insamling, användning och förvaring av marina genetiska resurser som all verksamhet som kan omfattas av partskonferensens beslut om marina skyddade områden eller som uppnår gränsvärdet för miljöbedömningsskyldigheterna. Som framgår i avsnitt 4.1.3 och nedan kan partskonferensens beslut om marina skyddade områden och miljöbedömningsskyldigheterna även omfatta sjöfart, fiske, turism och forskningsexpeditioner (se närmare avsnitt 6.1.2 och 7.4.1). Utifrån detta bör genomförandet av avtalets skyldigheter formuleras att gälla för både verksamheter och åtgärder, för att förtydliga att även aktiviteter av mer momentan art kan omfattas. Någon begränsning i förhållande till åtgärder som inte är av försumbar betydelse på motsvarande sätt som i miljöbalken ska inte göras eftersom någon sådan begränsning inte finns i avtalet.

Den svenska regleringen av avtalets skyldigheter bör därmed tillämpas på verksamheter och åtgärder som bedrivs av svenska medborgare, svenska juridiska personer och personer som inte är svenska medborgare men som har hemvist i Sverige samt verksamheter och åtgärder som bedrivs från svenska fartyg och luftfartyg. Den bör även tillämpas för verksamheter och åtgärder som avser användning och förvaring av marina genetiska resurser samt lagring

⁴³ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 205.

av digital sekvensinformation om sådana resurser som bedrivs eller vidtas i Sverige.

Undantag för militär verksamhet

Avtalets skyldigheter gäller inte i någon del för örlogsfartyg eller militära luftfartyg (artikel 4). Det gäller inte heller för statsfartyg avseende del III om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg eller del IV om miljöbedömningar. Skyldigheterna om marina genetiska resurser i del II ska dock tillämpas för statsfartyg. Ett förtydligande görs i avtalet om att detta inte gäller en parts militära verksamheter från statsfartyg (artikel 10.3). Samtidigt gäller att verksamhet som avser marina genetiska resurser endast får bedrivas för fredliga ändamål (artikel 11.7).

Utifrån detta bör ett undantag göras för verksamhet som bedrivs från örlogsfartyg och militära luftfartyg samt för verksamhet som är militär. När det gäller statsfartyg finns det skäl att tillämpa skyldigheterna i alla delar trots att avtalet inte ställer sådana krav. Exempelvis är forskningsfartyg ofta statsfartyg. Det bedöms lämpligt att även sådana expeditioner har att följa partskonferensens beslut om marina skyddade områden liksom att genomföra en miljöbedömning om den planerade verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön. Undantag ska därför inte göras generellt för statsfartyg. Däremot bör militär verksamhet omfattas av undantaget även när denna bedrivs från andra fartyg än örlogsfartyg eller militära luftfartyg. Frågan uppstår hur ett sådant undantag bör formuleras.

Totalförsvaret omfattar en vid krets av verksamheter och åtgärder av både militär och civil natur.⁴⁴ Militär verksamhet eller militärt försvar kan bedrivas av Försvarsmakten men även av andra organ som Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV). Civil verksamhet som utgör totalförsvaret omfattar alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och föreningar med flera vidtar i fredstid. Den omfattar även all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och

⁴⁴ 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.⁴⁵

I Regeringsprövningsutredningens betänkande bedömdes det inte lämpligt att göra undantag för hela totalförsvaret från MKB-direktivet vilket även bedömdes överensstämma med möjligheten till undantag från allmänhetens deltagande i beslutsprocesser enligt Århuskonventionen för verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften.⁴⁶

För verksamheter och åtgärder som planeras i havsområden utanför nationell jurisdiktion som avser totalförsvaret men är av civil natur finns det skäl att tillämpa avtalets skyldigheter i alla delar. Utifrån detta bedöms det inte lämpligt att undanta verksamhet som avser totalförsvaret i sin helhet från avtalets skyldigheter. Undantag ska därför göras för militär verksamhet. Det bedöms inte nödvändigt att uttryckligen undanta örlogsfartyg och militära luftfartyg med anledning av att undantag görs för militär verksamhet. Det bedöms inte heller nödvändigt att föreskriva att marina genetiska resurser endast får användas för fredliga ändamål eftersom detta redan följer av havsrättskonventionen om användningen av det fria havet och Området (artikel 88, 141 och 143, se avsnitt 8.2.3).

4.3.2 Begränsning utifrån folkrättslig hänsyn

Förslag: En bestämmelse ska införas som utifrån havsrättskonventionen och folkrätten i övrigt begränsar tillämpningen av de bestämmelser som föreslås för att genomföra avtalets skyldigheter i svensk rätt.

Tillämpningen ska begränsas utifrån havsrättskonventionen och folkrätten i övrigt

Det tillämpningsområde som bör gälla för den reglering som införs för att genomföra avtalets skyldigheter innebär att utländska fysiska och juridiska personer samt utländska fartyg kan omfattas. Som kommer att framgå i följande kapitel av detta betänkande bör till-

⁴⁵ Hedegård, M., lagen om totalförsvaret och höjd beredskap, 1 §, Karnov 2025-03-12 (JUNO).

⁴⁶ SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord - en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet* s. 408.

syn och straffsanktioner kopplas till skyldigheter om miljöbedömningar, marina skyddade områden och marina genetiska resurser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör även ges rätt att meddela föreskrifter om den närmare tillämpningen av bestämmelserna.

Här innebär dock folkrätten vissa begränsningar, särskilt i förhållande till verkställigheten av den svenska regleringen. Som utgångspunkt kan denna endast äga rum inom det egna territoriet. Havsrättskonventionen innebär exempelvis ytterst begränsade möjligheter att intervensera mot utländska fartyg på fritt hav. Det finns även regler om immunitet som kan påverka regleringens tillämplighet. Ett annat exempel är att myndighetsutövning normalt inte får ske på annan stats territorium.

Havsrättskonventionen innebär vidare andra begränsningar av relevans för Sveriges genomförande av avtalet, inte minst den grundläggande skyldigheten att visa vederbörlig hänsyn till andra staters intressen vid deras utövande av havets friheter. Havsrättskonventionen innebär en mängd begränsningar och särskilda regleringar av verksamheter och åtgärder i det fria havet och i Området som ett genomförande av avtalet inte rimligen kan omfatta. Det finns i del XI en hel regim för mineraltillgångar i Området där ISA har ett exklusivt mandat att besluta om utforskning och utvinning. Vidare uppställer havsrättskonventionen villkor för anläggningar, konstgjorda öar och andra konstruktioner i Området (artikel 60, 87.1 d och 147) om bland annat varningssystem.

Det bedöms därför nödvändigt att införa en begränsning av tillämpningen av de bestämmelser som genomför avtalet i svensk rätt med hänsyn till havsrättskonventionen och andra folkrättsliga förpliktelser för Sverige. I andra lagar som genomför havsrättskonventionen och sjöfartskonventioner finns sådana bestämmelser. Exempelvis finns i lagen om Sveriges ekonomiska zon en begränsning utifrån folkrättsliga grundsatser.⁴⁷ Den är dock formulerad utifrån att rättigheter som erkänns av folkrätten inte får begränsas, där rättigheterna till fri sjöfart i och till överflygning av den ekono-

⁴⁷ 10 § lyder: Tillämpningen av denna lag samt de föreskrifter och andra beslut som meddelas med stöd av lagen får inte medföra någon inskränkning av de enligt folkrätten gällande rättigheterna till fri sjöfart i den ekonomiska zonen och till överflygning av zonen och inte heller av några andra rättigheter som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser. Detsamma gäller i fråga om tillämpningen av de bestämmelser i miljöbalken som anges i 3 § och föreskrifter och andra beslut som meddelas med stöd eller för verkställighet av de bestämmelserna samt i fråga om tillsynen över att bestämmelserna och besluten följs.

miska zonen exemplifieras. Avtalet innebär att sådana rättigheter kan komma att begränsas varför undantaget inte bör utformas på samma sätt som i lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg innehåller bland annat bestämmelser om beslut om undantag i enskilda fall och om tillsyn, inklusive möjligheten att meddela föreskrifter och verkställa tillsynsförrättningar, även utomlands. I denna lag finns en begränsning utifrån folkrättsliga hänsyn (1 kap. 5 §). Den innebär att föreskrifter som meddelas med stöd av lagen får inte strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige. Detsamma gäller undantag som i enskilda fall meddelas från bestämmelser i lagen eller från föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Vidare föreskrivs att det vid tillämpningen av lagen ska beaktas sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser.

En bestämmelse i barlastvattenlagen om hänsyn till folkrätten och internationella förpliktelser har fått en liknande lydelse. Enligt den gäller att föreskrifter som meddelas i anslutning till lagen inte får strida mot sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Sverige (1 kap. 5 §). Vidare gäller vid tillämpningen av lagen eller förordning som meddelats med stöd av denna att sådana begränsningar som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser ska beaktas. Av förarbetena framgår att det framför allt är havsrättskonventionen man haft i åtanke (prop. 2008/09:229, Anslutning till och genomförande av barlastvattenkonventionen, s. 87).

Vad som avses med allmänt erkända folkrättsliga grundsatser är inte helt klart. Det finns skäl att ifrågasätta om det ska innebära att endast en begränsad del av folkrätten ska beaktas. Vid utformningen av en bestämmelse som avser genomförandet av avtalets skyldigheter i svensk rätt bedöms det lämpligt att uttryckligen hänvisa till havsrättskonventionen. Även om uttrycket allmänt erkända folkrättsliga grundsatser förekommer i annan lagstiftning bedöms det lämpligare att föreskriva att sådana begränsningar som följer av havsrättskonventionen och av folkrätten i övrig ska beaktas.

Den begränsning som behöver införas för de bestämmelser som föreslås för att genomföra avtalet i svensk rätt bör omfatta tillämpningen av regleringen i dess helhet, även när föreskrifter och beslut meddelas samt i fråga om tillsynen över att bestämmelserna och besluten följs.

4.3.3 Avtalets skyldigheter bör införas i en ny lag

Förslag: Bestämmelserna i avtalet ska införas i en ny lag – lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion – med tillhörande förordning.

Lagen ska syfta till att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför Sveriges och andra staters jurisdiktion.

En lag om biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Syftet med avtalet sammanfaller i stor utsträckning med miljöbalkens syfte, vilket skulle kunna tala för att avtalets bestämmelser bör föras in i miljöbalken. Balken innehåller även övergripande bestämmelser som gäller för vitt skilda verksamheter och åtgärder, bland annat i form av allmänna hänsynsregler, miljöbedömningar och områdesskydd. Eftersom vissa regler i balken har en motsvarande reglering i avtalet skulle ett skäl för att arbeta in avtalets bestämmelser i balken kunna vara att samordningsfördelar kan uppnås. Samtidigt innebär avtalets tillämpningsområde (se avsnitt 4.1.4) att en särskild reglering under alla förhållanden är nödvändig.

Miljöbalkens generella bestämmelser är inte tillämpliga bortom den yttre gränsen för Sveriges maritima zoner. Varken miljöbalken eller annan lagstiftning i svensk rätt innehåller heller bestämmelser som uppfyller avtalets krav. Om exempelvis avtalets bestämmelser om miljöbedömningar skulle placeras i miljöbalken skulle ett nytt ramverk behöva införas och en ny begreppsbildning ske med hänsyn till de olika gränsvärden som gäller, de verksamhetstyper som skyldigheterna avser och andra för avtalet specifika krav om bland annat samråd (se avsnitt 6.2.1). Några samordningsvinster av nämnvärd betydelse skulle därför enligt vår uppfattning inte uppnås.

Sveriges tillämpning av avtalet innebär vidare att det bedömts nödvändigt med särskilda regler om tillämpningsområdet och begränsningar utifrån folkrättsliga hänsyn, även för tillsynen (avsnitt 4.3.1 och 4.3.2). Av denna anledning bedöms det inte lämpligt att genomföra avtalets skyldigheter bland annat om områdesskydd i miljö-

balken (se mer i avsnitt 7.3.2). Det kan göras gällande även för avtalets övriga skyldigheter som behöver genomföras i svensk rätt.

När miljöbalken infördes uttalades att ett av huvudsyftena med att skapa gemensam lagstiftning på miljöområdet var att den skulle bli lättare att överblicka och tillämpa.⁴⁸ Att arbeta in avtalets bestämmelser i miljöbalken kan mot bakgrund av det som nu anförts leda till att lagstiftningen förlorar i överskådlighet och blir mer svår-tillämpad. Det talar mot att avtalets bestämmelser bör införas i miljöbalken. Ytterligare ett skäl mot detta är att bestämmelserna i avtalet inte enbart utgörs av generella bestämmelser av miljö-karaktär.

Även om avtalets huvudsakliga syfte om att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion gäller även för avtalets del om marina genetiska resurser så syftar denna del av avtalet primärt till att främja en rättvis fördelning av nyttan från användning av sådana resurser. Formerna för en nyttofördelning för användning av genetiska resurser som finns inom staters nationella jurisdiktion regleras i Nagoya-protokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning, vilket är fogat till konventionen om biologisk mångfald. Bestämmelser för det svenska genomförandet av Nagoya-protokollet finns i miljöbalken (se 8 kap. 5 och 6 §§ som framför allt består av en hänvisning till en EU-förordning). Avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser är mycket detaljerade och eftersom det i detta fall inte finns någon EU-förordning att hänvisa till kommer det att krävas mer av det svenska genomförandet av bestämmelserna i avtalet.

Slutligen finns det skäl att hålla ett svenskt genomförande av avtalet samlad. Enligt vår bedömning blir lagstiftningen tydligare och genomförandet av avtalet mer överskådligt om bestämmelserna för genomförandet samlas i en och samma lag. Av de skäl som anförts ovan bör det inte vara miljöbalken. Vi anser således att bestämmelserna som genomför avtalet bör placeras i en egen lag.

Lagen bör benämnas lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Till lagen bör höra en förordning i vilken placeras de närmare föreskrifterna om tillämpningen. Detta regelverk kommer i sin tur att behöva fyllas ut med ett flertal myndighetsföreskrifter. De rikt-

⁴⁸ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 189.

linjer, standarder och andra beslut som partskonferensen kan komma att anta för vissa artiklar i avtalet lämpar sig bäst att regleras i förordningen eller myndighetsföreskrifter i den mån det är behövligt.

Lagens mål

Miljöbalkens målstadgande är tänkt att ha en styrande inverkan vid tillståndsprövning och vid tillsyn och har påverkat rättslämpningen av balken.⁴⁹ Miljöbalkens målstadgande är också tänkt att ange ramen för balkens tillämpningsområde, vilket är i princip all mänsklig påverkan som kan äventyra målet för balken (jämför 2 kap. 1 § andra stycket).

För att säkerställa att tillämpningen av lagen som bör införas för att genomföra avtalet överensstämmer med avtalets syfte, om att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion, bör en motsvarande målbestämmelse tas in i den nya lagen. Målbestämmelsen bör utformas utifrån avtalets övergripande mål. Bestämmelsen bör i likhet med miljöbalkens målstadgande ha en styrande verkan vid bedömningen av vilka verksamheter och åtgärder som lagen innebär skyldigheter för. Den bör även inverka på tolkningen och tillämpningen av lagen i övrigt.

⁴⁹ 1 kap. 1 § miljöbalken. Se även Ebbesson, J. (2024) *Miljörätt*, version 5 (JUNO) Iustus förlag, s. 74 f. och Bengtsson B. m.fl., Miljöbalken 1 kap. 1 §, en kommentar (2024, version 23, JUNO) Norstedts juridik.

5 Miljöbedömningar enligt avtalet och andra regelverk

5.1 Inledning

Avtalet¹ innebär att miljöbedömningar ska genomföras för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion och för verksamheter som kan påverka den marina miljön i dessa områden.

FN:s havsrättskonvention innehåller en allmän skyldighet att övervaka risker för eller följder av föroreningar samt att bedöma verkningar av vissa verksamheter under en parts jurisdiktion eller kontroll som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön (artiklarna 204–206). Artikel 206 som innehåller en skyldighet att genomföra miljöbedömningar gäller även i havsområden utanför nationell jurisdiktion men har i brist på konkretisering inte ansetts utgöra något starkt stöd för detta.² I folkrätten har det till följd av internationell sedvana funnits en skyldighet att göra miljöbedömningar när en verksamhet kan förväntas få gränsöverskridande effekter.³ Internationella havsrättsdomstolen har uttalat sig om vissa skyldigheter att göra miljöbedömningar oavsett gränsöverskridande sammanhang, även när havsområden utanför nationell jurisdiktion kan

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

² Se bland annat Tanaka, Y., (2024) Reflections on the environmental impact assessment in the BBNJ agreement: Its implications for the conservation of biological diversity in the marine Arctic beyond national jurisdiction, *Ocean development & international law*, uppl. 55:1–2, s. 85–114.

³ Se till exempel Internationella domstolens (ICJ) dom av den 20 april 2010 (Pulp Mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgement, ICJ Reports 2010 p. 14).

påverkas.⁴ När utforskning av mineraler från Området⁵ ska äga rum krävs att en miljöbedömning görs inom ramen för Internationella havsbottenmyndighetens ISA⁶:s regler. Andra sektoriella instrument och regionala konventioner innehåller även bestämmelser av relevans för miljöbedömningar avseende verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det har dock inte funnits en tydlig och generell skyldighet att genomföra miljöbedömningar för verksamheter i det fria havet eller i Området. Med avtalet etableras nu en sådan. Avtalet förpliktigar parterna i del IV att genomföra miljöbedömningar i olika steg, på det sätt och med det innehåll som avtalet föreskriver och innehåller utförliga regler om processer, gränsvärden och andra krav. Det finns också långtgående skyldigheter att dela information under processen med såväl andra parter och institutionerna under avtalet som allmänheten i stort. Verksamheter får bara godkännas under vissa förutsättningar och effekterna av godkända verksamheter ska övervakas och rapporteras. Målen med del IV i avtalet är även att stödja bedömningen av kumulativa effekter och uppnå en enhetlig ram och stärka kapaciteten hos parterna att genomföra miljöbedömningar i havsområden utanför nationell jurisdiktion (artikel 27). Avtalet uppmuntrar vidare till strategiska miljöbedömningar och ger partskonferensen befogenhet att genomföra sådana.

Betydelsen av att bedöma och värdera miljöeffekterna av planerade verksamheter är central i EU:s miljö rätt och genomförs i Sverige för en stor mängd verksamheter, åtgärder, planer och program. Många av bestämmelserna i den svenska lagstiftningen på området har sin grund i EU-direktiv. Sverige har även förbundit sig att utföra miljöbedömningar och tillhörande skyldigheter genom internationella överenskommelser, däribland konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (den så kallade Esbokonventionen, SÖ 1992:1). Sverige är också part till konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor (den så kallade Århuskonventionen, SÖ 2005:28) enligt vilken

⁴ Se exempelvis Internationella havsrättsdomstolens (ITLOS) beslut av den 27 augusti 1999 (Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999, p. 280) och rådgivande yttrande av den 1 februari 2011 (Responsibilities and obligations of states with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p.10).

⁵ Med Området avses havsbotten utanför staters jurisdiktion, se avsnitt 4.14.

⁶ The International Seabed Authority.

medborgarna i ett land liksom miljöorganisationer ska ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

I miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömningar, bland annat rörande samråd, kungörelse och de miljökonsekvensbeskrivningar som ska ingå som underlag inför beslut om dels planer och program (strategiska miljöbedömningar), dels enskilda miljöpåverkande verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar). I miljöbalken finns även bestämmelser om tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder där miljöbedömningen utgör en central del av prövningen. Utöver miljöbalken finns det krav i annan lag om att miljöbedömningar ska genomföras inför tillståndsbeslut. Med få undantag hänvisas då till miljöbalkens regler. Miljökonsekvensbeskrivningar ska tas fram för bland annat ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, utvinning av mineraler, för verksamheter eller åtgärder där lagen (1966:314) om kontinentalsockeln är tillämplig eller som påverkar marina skyddade områden, även i den ekonomiska zonen, för att nämna några.

Miljöbalken innehåller inte någon särskild bestämmelse om – och därmed ingen skyldighet – att genomföra miljöbedömningar för verksamheter bortom den yttre gränsen för Sveriges ekonomiska zon eller kontinentalsockel. Av lagen (2006:924) om Antarktis följer dock ett krav på att en ansökan om tillstånd för vistelse eller verksamhet där ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

I detta kapitel redovisas förutsättningarna för att genomföra avtalets bestämmelser avseende miljöbedömningar. Först behandlas de delar av avtalet som en part är skyldig att uppfylla, följt av den relevanta svenska författningen på området och miljöbedömningar till följd av andra internationella instrument som kan ha relevans för avtalets skyldigheter i denna del. I kapitel 6 redogörs för våra överväganden kring skyldigheterna och alternativen för att genomföra relevanta delar i svensk rätt.

5.2 Miljöbedömningar enligt avtalet (del IV)

5.2.1 Krav på miljöbedömningar för verksamheter

Avtalet föreskriver en skyldighet för parterna att genomföra miljöbedömningar⁷ för verksamheter under en parts jurisdiktion eller kontroll som ska äga rum i avtalets geografiska tillämpningsområde eller som kan påverka den marina miljön där (artikel 28). Bedömningen ska utföras innan verksamheten godkänns. Parten är den som fattar besluten under processen och slutligt bestämmer vilka verksamheter som ska tillåtas (artikel 34.1).

Närmare innebär kravet att effekter på den marina miljön ska bedömas enligt avtalets regler om det finns skälig anledning att anta att en planerad verksamhet i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön (artiklarna 28.1 och 31.1 b). Kravet innebär även att en miljöbedömning ska göras för planerade verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion (artikel 28.2). Miljöbedömningen av verksamheter inom nationell jurisdiktion kan genomföras i enlighet med ett nationellt förfarande men ställer då vissa krav på informationsdelning och övervakning av verksamheten (artikel 28.2 och 28.3).

I avtalet är kravet på miljöbedömningar konstruerat som en tvåstegsbedömning, där en inledande förhandskontroll ska genomföras i syfte att bedöma om det finns skälig anledning att anta att en planerad verksamhet i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och en mer omfattande bedömning därför behöver utföras (artikel 30). Detta gränsvärde är det som finns i havsrättskonventionens bestämmelse om miljöbedömningar (artikel 206).

I avtalet har undantag gjorts från skyldigheterna om miljöbedömningar när en planerad verksamhet eller kategori av verksamheter redan har bedömts under andra rättsliga instrument och ramverk

⁷ EU-kommissionens svenska översättning av avtalet använder uttrycket miljökonsekvensbedömning för "environmental impact assessment" i den engelska originaltexten. I betänkandet används dock "miljöbedömning", se avsnitt 6.1.5 om övervägandena i denna del. Se Bilaga 1 till Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final.

eller av internationella organ (artikel 29.4). Detta förutsatt antingen att bedömningen var likvärdig den som föreskrivs i avtalet och att resultatet av bedömningen beaktats eller att relevanta föreskrifter och standarder som härrör från bedömningen var utformade för att förebygga, lindra eller hantera möjliga effekter under gränsvärdet för miljöbedömningar i avtalet och att de iakttas. Sådana andra miljöbedömningar ska offentliggöras genom plattformen för informationsdelning och verksamheter vars effekter genomgått en likvärdig bedömning ska övervakas och granskas om de inte är föremål för detta enligt andra rättsliga instrument och ramverk eller av ett internationellt organ. Rapporter om övervakning och granskning ska också offentliggöras.

Undantaget ska förstås utifrån avtalets relation till andra instrument, ramverk och organ (artikel 5.2, se avsnitt 4.1.2). Olika former av miljöbedömningar finns i olika regionala och sektoriella instrument som tillämpas i havsområden utanför nationell jurisdiktion (se nedan i avsnitt 5.4.1). Avtalets målsättning är att uppnå en enhetlig ram för miljökonsekvensbedömningar av verksamheter i områden utanför nationell jurisdiktion (artikel 27 e). Standarder och riktlinjer ska utarbetas under avtalet (artikel 38). Där så är lämpligt ska detta ske i samarbete genom särskilt utvecklade mekanismer med andra instrument, ramverk och organ som reglerar verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller skyddar den marina miljön (artikel 29.2 och 29.3). Parterna är skyldiga att främja användningen av miljöbedömningar och standarder eller riktlinjer som utarbetas under avtalet i andra internationella forum (artikel 29.1).

5.2.2 Förhandskontrollen

En part ska göra en förhandskontroll för att fastställa huruvida en miljöbedömning krävs för en planerad verksamhet. En förhandskontroll krävs när en planerad verksamhet kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller om effekterna av verksamheten är okända eller oklara (artikel 30.1). Vid bedömningen av om en förhandskontroll är nödvändig ska hänsyn tas till i artikel 30.2 listade men icke uttömmande faktorer:

- Typen av verksamhet, den teknik som används och hur den ska bedrivas.
- Verksamhetens varaktighet.
- Verksamhetens plats.
- Platsens egenskaper och ekosystem inklusive områden av särskild biologisk eller ekologisk betydelse eller sårbarhet.
- De möjliga effekterna av verksamheten, inbegripet möjliga kumulativa effekter och effekter i havsområden inom nationell jurisdiktion.
- Den omfattning i vilken effekterna av verksamheten är okända eller oklara.
- Andra relevanta ekologiska eller biologiska kriterier.

Om gränsvärdet bedöms uppfyllt ska parten med jurisdiktion eller kontroll över verksamheten i fråga utföra en förhandskontroll.

I förhandskontrollen ska samma i artikel 30.2 listade faktorer beaktas. Därtill kräver avtalet att förhandskontrollen ska vara tillräckligt ingående för att parten ska kunna bedöma om den har skäligen anledning att anta att den planerade verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och en miljöbedömning därför ska genomföras. Förhandskontrollen ska omfatta en beskrivning av den planerade verksamheten inklusive syfte, plats, varaktighet och intensitet samt en inledande analys av möjliga effekter, inklusive hänsyn till kumulativa effekter och i förekommande fall alternativ till den planerade verksamheten. (Artikel 30.1 a)

Med kumulativa effekter förstås enligt avtalet de kombinerade och stegvis ökande effekter som följer av olika verksamheter, inbegripet tidigare kända, nuvarande och rimligen förutsägbara verksamheter eller av upprepandet av liknande verksamheter över tid samt konsekvenserna av klimatförändringar, havsförsurning och relaterade effekter (artikel 1).

Beslutet som förhandskontrollen utmynnar i ska göras tillgängligt genom plattformen för informationsdelning för att möjliggöra samråd (artiklarna 31.1 a och 32). Om förhandskontrollen utmynnar i ett beslut om att miljöpåverkan är så ringa att det inte krävs en

miljöbedömning ska andra parter till avtalet ha möjlighet att inom 40 dagar lämna synpunkter på beslutet (artikel 31.1 a ii). Framförs då farhågor avseende möjliga effekter av den prövade verksamheten ska den beslutande parten ta hänsyn till synpunkterna och överväga att ompröva sitt beslut (artikel 31.1 a iii). Det vetenskapliga och tekniska organet ska överväga och utvärdera de möjliga effekterna och kan ge rekommendationer till den beslutande parten efter att ha gett parten möjlighet att bemöta eller beakta synpunkterna från en annan part (artikel 31.1 iv). Den beslutande parten är skyldig att ta hänsyn till rekommendationer från det vetenskapliga och tekniska organet (artikel 31.1 v).

5.2.3 Miljöbedömningen

Om det vid förhandskontrollen konstateras att det finns skälig anledning att anta att en planerad verksamhet kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön ska en miljöbedömning genomföras. I avtalet definieras en miljöbedömning som en process för att identifiera och utvärdera de möjliga effekterna av en verksamhet för att ge underlag till beslutsfattandet (artikel 1). Det vetenskapliga och tekniska organet ska utarbeta standarder och riktlinjer för miljöbedömningarna och den tillhörande processen (artikel 38). Alla standarder ska biläggas avtalet och kommer därmed att bli bindande för parterna såsom en integrerad del av detta (artiklarna 38.3 och 74). Parterna får genomföra miljöbedömningarna gemensamt och parter med begränsad kapacitet får begära stöd från experter i det vetenskapliga och tekniska organet, även avseende förhandskontrollen (artikel 31.2 och 31.3).

Parterna har att säkerställa att miljöbedömningen omfattar följande fyra delar:

- a) Förhandskontroll (så kallad screening).
- b) Avgränsning (så kallad scoping där de viktigaste effekterna och möjliga alternativ identifieras).
- c) Konsekvensbedömning och utvärdering av effekter inklusive kumulativa effekter och effekter på områden inom nationell jurisdiktion.

- d) Förebyggande, lindring och hantering av möjliga negativa effekter. (Artikel 31.1)

Avseende avgränsningen ska parterna säkerställa att följande identifieras. De viktigaste miljömässiga effekterna och eventuella medföljande effekter, däribland ekonomiska, sociala, kulturella och hälsorelaterade effekter, inbegripet kumulativa effekter och effekter i områden inom nationell jurisdiktion samt möjliga alternativ till den planerade verksamheten i förekommande fall.

Det är med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen, som avgränsningen ska göras och effekterna av planerade verksamheter utvärderas. (Artikel 31.1 b och c)

Parterna ska säkerställa att åtgärder för att förebygga, lindra och hantera möjliga negativa effekter av planerade verksamheter identifieras och analyseras så att avsevärda negativa effekter kan undvikas. Olika alternativ ska även övervägas. Åtgärder ska i tillämpliga fall tas in i en miljöförvaltningsplan. (Artikel 31.1 d)

Utöver de fyra beståndsdelarna i själva bedömningen ska parterna vidare säkerställa offentliggörande av planerade verksamheter och offentligt samråd i enlighet med artikel 32 samt säkerställa att en rapport med miljöbedömningen tas fram, underställs samråd och görs offentlig i enlighet med artikel 33 (artikel 31.1 e och f).

Reglerna om samråd i artikel 32 är detaljerade. Sammanfattningsvis innebär de följande skyldigheter. En planerad verksamhet ska offentliggöras genom plattformen för informationsdelning och avtalets sekretariat för att möjliggöra för alla stater och berörda aktörer att delta. Offentliggörande och samråd ska äga rum under hela miljöbedömningen fram till dess att ett beslut om att tillåta verksamheten fattas (artikel 32.1). Det ska till exempel ske när avgränsningen av en miljöbedömning bestäms och när utkastet till rapporten om miljöbedömningen utarbetats.

Samrådet ska utföras på ett skyndsamt och anpassat sätt och vara inkluderande och transparent. De potentiellt mest påverkade staterna ska fastställas. De aktörer som berörs av processen och har rätt att delta är urfolk, lokala samhällen, relevanta globala, regionala, subregionala och sektoriella organ, civilsamhället, det vetenskapliga samfundet och allmänheten (artikel 32.3). Väsentliga synpunkter som lämnats av andra stater ska beaktas och besvaras eller bemötas

(artikel 32.5). Synpunkter och svar ska offentliggöras. Särskilda krav på samråd gäller när en verksamhet kan påverka ett område i det fria havet som är helt omgivet av andra staters ekonomiska zoner (artikel 32.6).

Parterna ska säkerställa tillgång till information om miljöbedömningen men behöver inte röja skyddad information (artikel 32.7). Det vetenskapliga och tekniska organet ska utarbeta standarder och riktlinjer för antagande av partskonferensen angående skyddad information (artikel 38.1 d).

En rapport om miljöbedömningen ska tas fram för varje bedömning som görs och ska åtminstone omfatta följande:

- En beskrivning av den planerade verksamheten och platsen.
- En beskrivning av avgränsningen.
- En bedömning av utgångsläget för den marina miljö som sannolikt kommer att påverkas.
- En beskrivning av möjliga effekter, inklusive kumulativa effekter och eventuella effekter i områden inom nationell jurisdiktion.
- En beskrivning av möjliga förebyggande, skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder.
- En beskrivning av osäkerheter och kunskapsluckor.
- Information om samrådsprocessen.
- En beskrivning av utvärderingen av rimliga alternativ till verksamheten.
- En beskrivning av uppföljningsinsatser, inbegripet en miljöförvaltningsplan.
- En icke-teknisk sammanfattning. (Artikel 33.2)

Ett utkast till rapporten ska göras tillgängligt genom plattformen för att möjliggöra granskning av det vetenskapliga och tekniska organet vars eventuella synpunkter en part ska ta hänsyn till. Den slutgiltiga rapporten ska även offentliggöras.

5.2.4 Tillåtlighet av verksamheter och uppföljning

Beslut om tillåtlighet av verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion fattas av parten under vars jurisdiktion eller kontroll verksamheten faller (artikel 34.1). Partskonferensen kan ge råd och stöd till en part i beslutsfattandet om parten begär det (artikel 34.4). Vid beslut om en verksamhet kan fortsätta ska parten ta full hänsyn till miljöbedömningen. Ett beslut om att tillåta en verksamhet ska vidare fattas endast om parten med beaktande av skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder har fastställt att alla rimliga ansträngningar har gjorts för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är förenligt med förebyggandet av avsevärda negativa effekter på den marina miljön (artikel 34.2). Beslutshandlingarna ska innehålla en tydlig beskrivning av eventuella villkor avseende skadelindrande åtgärder och uppföljningskrav (artikel 34.3). De ska offentliggöras bland annat genom plattformen för informationsdelning.

För tillåtna verksamheter finns en skyldighet att övervaka effekterna liksom att utvärdera och rapportera om dem, för att fastställa huruvida verksamheten sannolikt kommer att medföra föroreningar eller få negativa effekter på den marina miljön (artiklarna 35–37). Skyldigheten gäller för verksamheter som en part tillåtit men även för verksamheter i vilka en part deltar. I synnerhet ska varje part övervaka miljömässiga effekter i enlighet med villkoren för verksamheten. Rapporter av relevans för övervakningen av effekterna ska offentliggöras (artiklarna 36 och 37.6). Parter, det vetenskapliga och tekniska organet liksom alla stater och berörda aktörer har rätt att hållas informerade, med varierande rätt att framföra synpunkter eller farhågor om negativa effekter och att lämna rekommendationer som ska beaktas av den beslutande parten (se bland annat artikel 37.3–37.5).

En part är skyldig att på eget initiativ ompröva ett beslut om godkännande av en verksamhet om den identifierar avsevärda negativa effekter som antingen inte förutsågs under miljöbedömningen mot bakgrund av deras karaktär eller allvarlighet eller som härrör från en överträdelse av de villkor som uppställts för godkännande (artikel 37.2). Parten ska då underrätta partskonferensen, övriga parter och allmänheten. Vidare ska parten vidta åtgärder, antingen genom att kräva att åtgärder föreslås och genomförs för att före-

bygga, lindra och/eller hantera dessa effekter eller vidta andra nödvändiga åtgärder och/eller avbryta verksamheten där så är lämpligt (artikel 37.2 a). Parten ska även skyndsamt utvärdera eventuella åtgärder som vidtagits och offentliggöra rapporten om detta (artikel 37.2 b och 37.6 a). Om parten ändrar sitt beslut om att tillåta verksamheten ska skälen för det tas in i ett beslut som ska offentliggöras (artikel 37.6 b).

5.2.5 Strategiska miljöbedömningar för planer och program

I tillägg till de miljöbedömningar som parter är skyldiga att utföra för enskilda verksamheter finns i avtalet en bestämmelse om strategiska miljöbedömningar för planer och program för verksamheter som kan påverka den marina miljön (artikel 39). Bestämmelsen är utformad som så att parterna ska överväga att utföra sådana bedömningar, enskilt eller tillsammans med andra parter, för planer eller program för verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll som ska bedrivas i havsområden utanför nationell jurisdiktion, i syfte att bedöma de möjliga effekterna, även av eventuella alternativ, på den marina miljön (artikel 39.1). Partskonferensen får utföra strategiska miljöbedömningar av ett område eller en region och ska utarbeta riktlinjer för utförandet av strategiska miljöbedömningar (artikel 39.2 och 39.4). Görs en strategisk bedömning av en part eller av partskonferens ska hänsyn tas till resultatet av denna när miljöbedömningar utförs (artikel 39.3).

5.3 Miljöbedömningar i svensk författning

5.3.1 Krav på miljöbedömningar enligt miljöbalken

Miljöbalkens långtgående, formaliserade krav på och processer för miljöbedömningar finns i 6 kap. Där ingår bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av effekter på miljöns alla delar för att främja en hållbar utveckling vid beslut om planer och program (strategiska miljöbedömningar, 3–19 §§) och beslut om verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar, 20–45 §§).

För både strategiska och specifika miljöbedömningar är den avgörande frågan för om en miljöbedömning ska göras om genom-

förändret av planen, programmet, verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Miljöbedömningarna görs före beslut om att anta en plan eller bevilja ett tillstånd och syftar till att förbättra beslutsunderlaget, bland annat genom att ett särskilt underlag, en miljökonsekvensbeskrivning, tas fram. De tre grundläggande delarna av miljöbedömningen är samråd, effektbedömning och alternativutredning.⁸

Många av bestämmelserna i den svenska lagstiftningen om miljöbedömningar har sin grund i det så kallade MKB-direktivet⁹ och det så kallade SMB-direktivet.¹⁰ EU:s direktiv har anpassats till de krav som finns i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor samt i Esbokonventionen om gränsöverskridande samråd.

Det som med miljöbedömning ska identifieras är miljöeffekterna av planer, program, verksamheter och åtgärder. Med miljöeffekter menas direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på miljön eller människors hälsa (6 kap. 2 § miljöbalken). De delar av miljön som effekterna ska bedömas för är

- befolkning och människors hälsa,
- djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap. och biologisk mångfald i övrigt,
- mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö,
- hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt,
- annan hushållning med material, råvaror och energi, eller
- andra delar av miljön.

⁸ Ryegård, A. & Åkerskog, A. (2020) *Miljöbedömningar i Miljöbalken*, uppl. 1:1, Studentlitteratur AB, s. 55 ff.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Miljöeffekterna är inte begränsade geografiskt utan kan uppstå både inom och utanför Sveriges gränser. Miljöbedömningen omfattar även bedömningar av risker, befintliga miljöförhållanden, åtgärder för att förebygga, hindra och motverka negativa miljöeffekter, och bedömningar av möjliga alternativ (6 kap. 35 §§ miljöbalken). Miljöbedömningen inbegriper också olika samrådsförfaranden där olika aktörer kan lämna synpunkter på utformningen av bland annat en verksamhet liksom beslutsunderlaget.

I Sverige finns ingen central myndighet för miljöbedömningar utan de genomförs av ett stort antal aktörer.¹¹ På länsstyrelsen finns miljöprövningsdelegationerna, som är en självständig del av länsstyrelsen. De beslutar i frågor om tillstånd avseende miljöfarlig verksamhet och verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område. Länsstyrelsens roll är vidare att fatta beslut om betydande miljöpåverkan i den inledande undersökningen och har en central roll vid samråd och tillgängliggörande av information. Det finns tolv i landet. Varje delegation täcker fler än en länsstyrelse och består av jurister och miljösakskunniga.

Flera förordningar är relevanta vid en miljöbedömning. Viktigast är miljöbedömningsförordningen (2017:966). Även förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöprövningsförordningen (2013:251) är av relevans.

MKB-direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att en systematisk bedömning av miljöpåverkan ska göras av projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför betydande miljöpåverkan. För att nå detta syfte föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd kan ges (artikel 2.1 i direktivet). I bilaga 1 till direktivet finns en lista över projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där en miljöbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga 2 till direktivet finns en lista över projekt som medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljöbedömning behöver utföras

¹¹ Den 21 januari 2025 redovisade Miljötillståndsutredningen sitt betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98). I betänkandet föreslås bland annat att en ny statlig förvaltningsmyndighet ska få i uppdrag att som första instans pröva verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den nya prövningsmyndigheten ska ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen.

för. Vid en sådan prövning ska vissa angivna urvalskriterier tillämpas (bilaga 3 till direktivet).

De projekt som listats i MKB-direktivet är i huvudsak sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet (9 och 11 kap.). Det är dock ett minimidirektiv och den svenska lagstiftningen kräver att även vissa andra verksamheter ska omfattas av kraven. EU-domstolen har vidare uttalat att direktivet vad gäller de listade projekten ska tolkas extensivt (Kraaijeveld, C-72/95, ECLI:EU:C:1996:404).

Verksamheter och åtgärder som kräver en specifik miljöbedömning är tillståndspliktiga enligt andra bestämmelser och inte enligt 6 kap. miljöbalken.¹² Enligt 6 kap. miljöbalken gäller att en specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 kap. eller 11 kap. eller för en tillåtlighet som prövas av regeringen enligt 17 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt som utgångspunkt för ett så kallat Natura 2000-tillstånd¹³ (6 kap. 20 § miljöbalken).¹⁴ Även tillståndspliktiga ändringar omfattas av kravet på en miljökonsekvensbeskrivning. Därtill kan det finnas krav på specifika miljöbedömningar enligt annan lagstiftning som hänvisar till 6 kap. miljöbalken. Så är fallet vid tillståndsprövning enligt exempelvis minerallagen (1991:45), lagen om kontinentalsockeln och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

¹² I SOU 2024:98, *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, lämnas dock förslag på en ny utformning av tillstånds- och anmälningsplikten i miljöbalken. Förslagen innebär att krav på miljötillstånd ska gälla för vissa verksamheter, bland annat verksamheter som efter en särskild granskning kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

¹³ Om Natura 2000-tillstånd, se avsnitt 7.3.1.

¹⁴ I SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*, föreslås att regeringen, efter ansökan av den som avser att utföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller för tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, under vissa omständigheter får undanta verksamheten eller åtgärden från kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på syftet med verksamheten eller åtgärden.

5.3.2 Tillstånd och tillåtlighet av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken

Tillstånd behövs enligt miljöbalken och andra lagar för en mängd verksamheter som kan medföra störningar på omgivningen eller innebär att naturresurser används. Därtill innehåller miljöbalken allmänna hänsynsregler som ska tillämpas oberoende av krav på tillstånd på all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet (2 kap. 1 §). De allmänna hänsynsreglerna som finns i 2 kap. miljöbalken anger de grundläggande materiella miljökraven och handlingsregler för var och en som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet inom balkens tillämpningsområde. Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna ska miljöbalkens målstadgande ha en styrande verkan.¹⁵ I de allmänna hänsynsreglerna ingår bland annat krav på nödvändig kunskap, skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, på bästa möjliga teknik, att välja de minst skadliga produkterna, energi- och resurshushållning och avfallsminimering samt ett krav på bästa möjliga plats (2 kap. 2–6 §§). De krav som följer av hänsynsreglerna gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem (2 kap. 7 § miljöbalken). I reglerna finns en ansvarsplacering på utövaren, bland annat i form av en bevisbörda och ett ansvar för skadad miljö som grundas i principen om att förorenaren ska betala (2 kap. 1 och 8 §§). Hänsynsreglerna är utgångspunkten för myndigheterna och tillämpas i flera sammanhang, såsom vid prövning av tillåtlighet, tillstånd och tillsyn. I de allmänna hänsynsreglerna finns även slutavvägningsregler (2 kap. 9 och 10 §§). De gäller för alla verksamheter och åtgärder, även om de tillåts enligt annan lagstiftning. Utgångspunkten är att en verksamhet eller åtgärd är otillåten om det kan befaras uppkomma skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljö, även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas (2 kap. 9 §). I sådana fall krävs dispens från regeringen. Dispens får ges vid särskilda skäl. En verksamhet eller åtgärd som medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämrats avsevärt får endast tillåtas om den är av synnerlig vikt från allmän

¹⁵ Ebbesson, J. (2024) *Miljö rätt*, version 5 (JUNO) Iustus förlag, s. 74 f och Bengtsson B. m.fl., *Miljöbalken 1 kap 1 §, en kommentar* (2024, version 23 JUNO) Norstedts juridik.

synpunkt, dock aldrig om det finns risk för att det allmänna hälsotillståndet försämras (2 kap. 10 §).

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler kan tillämpas på såväl fiske som sjöfart men det förekommer i praktiken inte eftersom vare sig fiske eller sjöfart är förprövningspliktiga verksamheter enligt balken. Ingen myndighet har heller fått områdena utpekade för tillsyn enligt miljöbalken.

När det gäller tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder är miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet av stor betydelse. Balken innehåller även krav på tillstånd för andra verksamheter, som jordbruk, avfall och genteknik som inte utvecklas mer här. Tillståndspliktig vattenverksamhet omfattar bygande i vatten, inklusive kabeldragning och anläggning av flytbryggor (11 kap. 3 §). Vattenverksamhet kräver oftast tillstånd eller anmälan.

Tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet omfattar förorening av mark, vatten och luft samt andra slags störningar, bland annat strålning och buller (9 kap. 1 §). Definitionen är vid och rymmer industri och gruvanläggningar, reningsverk, geologisk koldioxidlagring, fiskodlingar, laboratorier, sjukhus, soptippar och krematorier för att nämna några. Med miljöfarlig verksamhet avses användning av ”mark, byggnader eller anläggningar”, alltså fasta störningskällor. Ofta berörs rörliga störningskällor indirekt av definitionen. Miljöfarlig verksamhet kan även utgöras av mindre verksamheter som inte kräver tillstånd men som måste anmälas. Vilka miljöfarliga verksamheter som är tillstånds- och anmälningspliktiga framgår av miljöprövningsförordningen där de givits beteckningen A, B eller C. Verksamheter som inte anges i miljöprövningsförordningen omfattas inte av tillstånds- eller anmälningsplikt och får normalt påbörjas utan förprövning. En verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska dock anmälas för samråd hos den relevanta tillsynsmyndigheten (enligt 12 kap. 6 §). Tillsynsmyndigheten kan då förelägga om skyddsåtgärder. Regeln fyller en form av reservfunktion och har fått en allt större betydelse för artskyddet, inte minst i fråga om skogsbruket.¹⁶

¹⁶ Ebbesson, J. (2024) *Miljö rätt*, version 5 (JUNO) Iustus förlag, s. 172.

5.3.3 Specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder enligt 6 kap. miljöbalken

Verksamhetsutövarens centrala roll

Den som vill bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har en central roll för att genomföra den specifika miljöbedömningen. Verksamhetsutövaren ansvarar bland annat för att undersöka om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därför kräver en specifik miljöbedömning (6 kap. 23 och 24 §§). Den specifika miljöbedömningen innebär att verksamhetsutövaren ska samråda om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd), ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och ge in denna till den som prövar tillståndsfrågan (6 kap. 28 §).

Länsstyrelsen har att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den utformning som behövs men verksamhetsutövaren ansvarar själv för innehållet (6 kap. 32 §). Den som prövar tillståndsfrågan ska ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och slutföra miljöbedömningen.

Undersökningen – behovet av en miljöbedömning avgörs

Den avgörande frågan för kraven på en specifik miljöbedömning är om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I syfte att avgöra denna fråga ska en undersökning vidtas (6 kap. 23 §). För vissa slags verksamheter har frågan redan avgjorts i författning. I miljöbedömningsförordningen listas verksamheter som alltid eller aldrig ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I andra fall krävs en undersökning för beslut i frågan.

Den som har tagit initiativ till verksamheten eller åtgärden behöver då sammanställa ett samrådsunderlag (6 kap. 24 §). Samrådet är en av de inledande delarna av en miljöbedömning och återkommer under hela processen i olika former. Kravet på samråd i undersökningen kallas undersökningssamråd. Samrådet genomförs oftast lämpligen med en direktkontakt mellan verksamhetsutövaren och dem som berörs. För att nå ut till en större krets av enskilda kan samrådet i många fall inledas med annonsering i lokalpress som sedan kombineras med informationssammanträden och utställ-

ningar. Det ska finnas tillfälle till att lämna muntliga och skriftliga synpunkter. Om det är fråga om en mer omfattande verksamhet eller åtgärd kan samrådet behöva upprepas eller ske i etapper.

I slutskedet av undersökningen ska en samrådsredogörelse tas fram över det som framkommit och lämnas in till länsstyrelsen, som därefter ska fatta beslut om betydande miljöpåverkan (6 kap. 26 §).

Vid undersökningen eller beslut om huruvida en verksamhet eller en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska hänsyn tas till verksamhetens eller åtgärdens utmärkande egenskaper, lokalisering och de möjliga miljöeffekternas typ och utmärkande egenskaper (10 § miljöbedömningsförordningen). Bedömningen av rekvisiten utvecklas vidare i 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Bland annat ska hänsyn tas till sannolikheten för allvarliga olyckor i fråga om verksamhetens eller åtgärdens utmärkande egenskaper, förnyelseförmågan och tåligheten av i området förekommande naturresurser i fråga om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering samt effekternas kumulativa verkan tillsammans med effekterna av andra verksamheter som bedrivs, som har fått ett tillstånd eller som har anmälts och får påbörjas i fråga om de möjliga miljöeffekternas typ och utmärkande egenskaper.

Om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning genomföras. Om beslut fattas att en verksamhet och åtgärd inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska initiativtagaren i stället följa en förenklad process, där befarade väsentliga miljöeffekter redovisas (6 kap. 47 §).

Avgränsningen – relevanta miljöeffekter identifieras

Förfarandet vid en specifik miljöbedömning inleds med att verksamhetsutövaren anordnar ett avgränsningssamråd där samråds-kretsen vidgas jämfört med undersökningssamrådet. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, miljöeffekter som kan antas samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning (6 kap. 29 §). De som ingår i samråds-kretsen ska få del av samrådsunderlag om de inte fått ta del av detta tidigare, vid undersökningen (6 kap. 30 §). Avgränsningssamrådet och samrådsunderlaget ska påbörjas respektive lämnas i god tid innan verksamhetsutövaren utformar miljökonse-

kvensbeskrivningen och den slutgiltiga tillståndsansökan (6 kap. 31 §). Samrådet ska komma in i ett så tidigt skede att även mer grundläggande förändringar av projektet är praktiskt möjliga (se NJA 2009 s. 321).

Samråd med andra länder

I 6 kap. 33 och 34 §§ ges särskilda bestämmelser om samråd, när en verksamhet eller åtgärd kan medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land. Bestämmelserna genomför MKB-direktivets och Esbokonventionens krav på gränsöverskridande samråd. Naturvårdsverket är den myndighet som ansvarar för gränsöverskridande samråd (21 § miljöbedömningsförordningen). Om en statlig myndighet får kännedom om att en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska myndigheten underätta Naturvårdsverket (22 § miljöbedömningsförordningen). Naturvårdsverket har på sin hemsida listat några vanligt förekommande frågor av relevans för gränsöverskridande effekter. Där ingår bland annat migrerande fåglar, marina däggdjur där populationen delas av många länder, ljus- och bullerstörningar, luftutsläpp, sjöfartsleder, fisk och fiske samt andra länders skyddade områden.

Samrådet med andra länder sker parallellt med den nationella samrådsprocessen i den specifika miljöbedömningen. De berörda länderna underrättas om en planerad verksamhet eller åtgärd vid avgränsningssamrådet och verksamhetsutövarens underlag överlämnas därefter av Naturvårdsverket.¹⁷ Berörda länder ges vanligtvis fyra till fem veckor för att inkomma med svar. Eventuella svar överlämnas av Naturvårdsverket till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Synpunkter som inkommer ska hanteras på samma sätt som synpunkter som inkommer i den nationella processen. De länder som fortsatt deltar ska ges möjlighet att kommentera ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Naturvårdsverket ska komma överens med ansvarig myndighet i det andra landet hur samrådet ska genomföras. Beslutshandlingarna avseende den föreslagna verksamheten ska även delas. Enligt Esbokonventionen kan en berörd part begära

¹⁷ Se Naturvårdsverket, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljobedomning-gransoverskridande-verksamhet/> (besökt 2025-03-03).

att samråd ska äga rum om nya omständigheter uppdagas beträffande frågan om beslutet bör ändras.

Projekt som är föremål för gränsöverskridande samråd utgörs när det här betänkandet skrivs av bland annat flera projekt som avser havsbaserad vindkraft samt ett danskt projekt avseende koldioxidlagring i Nordsjön.

Krav på underlaget – miljökonsekvensbeskrivningens innehåll

I 6 kap. 35 § ställs detaljerade krav på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla:

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,
2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,
3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,
4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,
6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,
7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och
8. en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.

Närmare bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningen finns i 15–19 §§ miljöbedömningsförordningen. Där framgår bland annat ett kunskapskrav på den som upprättar miljökonsekvensbeskrivningen. Vidare ställs krav på uppgifter om alternativa lösningar med hänsyn till teknik, omfattning, skyddsåtgärder och försiktighetsmått (17 §). De effekter som ska beskrivas ska omfatta sådana som kan uppkomma till följd av uppbyggnad, drift eller rivning, användning av naturresurser, störningar och föroreningar, avfall och teknik, klimatpåverkan och sårbarhet för klimatförändringar och yttre händelser samt till följd av andra verksamheter som bedrivs (18 §). Vidare ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om beredskap för och insatser vid allvarliga olyckor, en redogörelse för prognos- och mätmetoder, underlag och källor som använts, inklusive eventuella brister och osäkerheter (19 §).

Omfattningen av uppgifterna i en miljökonsekvensbeskrivning ska dock vara rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsgrunder och till vad som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekterna (6 kap. 37 § miljöbalken).

Miljökonsekvensbeskrivningar som krävs för ett så kallat Natura 2000-tillstånd ska även innehålla en beskrivning av konsekvenserna för syftet med att bevara Natura 2000-området, men kan begränsas till de uppgifter som behövs för den tillståndsprövningen (6 kap. 36 §).

I miljöbalken finns det inte ett krav på att i miljökonsekvensbeskrivningen redogöra för uppföljningsinsatser. En sådant krav finns dock på en tillståndsansökan, där en sökande bland annat ska lämna en översiktlig beskrivning av hur arbetet med övervakning och kontroll av verksamheten, den så kallade egenkontrollen, kommer att utföras (22 kap. 1 § miljöbalken). Det innebär bland annat att lämna förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått liksom förslag till övervakning och kontroll av verksamheten.

Miljöbedömningen slutförs i beslut eller dom

Miljökonsekvensbeskrivningen ska kungöras gemensamt med ansökan i mål och ärenden om tillstånd, om prövningsmyndigheten bedömer att den kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen (6 kap. 39–41 §§). Den utgör alltså en processförutsättning.

Myndigheter, enskilda och organisationer och andra har möjlighet att påverka prövningen av tillstånd såväl skriftligen som muntligen i samband med öppna sammanträden. Ofta hålls syn på platsen för verksamheten.

Den som prövar tillståndsfrågan ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. En specifik miljöbedömning avslutas med ett beslut eller en dom i frågan om tillstånd. När tillståndsfrågan avgörs, ska prövningsmyndigheten slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna (6 kap. 43 §).

Flera kapitel i balken avgör om, var och hur verksamheten får bedrivas. Viktigast är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.. Att miljökonsekvenserna bedöms vara stora för en verksamhet eller åtgärd innebär inte i sig ett hinder mot en verksamhet eller åtgärd. Frågan om tillstånd avgörs utifrån tillämpning av kravreglerna och särskilt som de kommer till uttryck i 2 kap. om skyddsåtgärder, försiktighetsmått och platsvalet. Prövningen utmynnar normalt i ett beslut som anger villkor för verksamheten eller åtgärden för att förhindra, begränsa eller hantera negativa effekter på miljön, exempelvis villkor för utsläpp.

När ett tillstånd slutligen har trätt i kraft är det detta och dess villkor som i huvudsak styr placeringen, utformningen och driften av verksamheten. Ett meddelat tillstånd gäller mot alla och envar (24 kap. 1 § miljöbalken). Trots ett tillstånds rättsverkan finns vissa begränsade möjligheter myndigheter att utverka återkallelse av tillstånd och förbud för verksamheter. Det finns även vissa möjligheter att få tillstånd omprövade och villkor ändrade eller upphävida.

Tillsyn

Det har inte införts någon särskild bestämmelse för uppföljning av verksamheter och åtgärder i 6 kap. miljöbalken. I stället regleras uppföljningen genom bestämmelser om tillsyn och egenkontroll. Flera myndigheter på olika nivåer utövar tillsyn enligt miljöbalken.¹⁸

¹⁸ 26 kap. 3 § miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Den direkta tillsynen över enskilda verksamheter och åtgärder utövas främst av länsstyrelser och kommunala nämnder. Det finns även tillsynsansvar på central statlig nivå för bland annat Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.¹⁹

Tillsyn enligt miljöbalken innebär att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom information skapa förutsättningar för att balkens ändamål tillgodoses (26 kap. 1 § miljöbalken). En central del av tillsynen enligt miljöbalken är egenkontrollen som den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet ansvarar för (26 kap. 19 §). Ansvaret gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syfte oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Egenkontrollen ska utformas med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. För vissa yrkesmässiga verksamheter och åtgärder ställs särskilda krav på egenkontrollen i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll och Naturvårdsverkets föreskrifter NFS (2021:6) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter. En verksamhetsutövare ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar skall dokumenteras. Inträffar i verksamheten en driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, skall verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

Den som driver en miljöfarlig verksamhet är skyldig att lämna in en årlig miljörapport till den relevanta tillsynsmyndigheten (26 kap 20 §).²⁰ Huvuddelen av miljörapporterna ska innehålla uppgifter om till exempel tillståndsbeslutet, föreskrivna villkor och resultatet av verksamhetsutövarens egenkontroll. De närmare kraven på

¹⁹ Naturvårdsverket svarar för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken och ska ge tillsynsvägledning till bland annat länsstyrelsen. Naturvårdsverket har antagit allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3).

²⁰ Gäller för yrkesmässiga verksamheter eller åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9, 11, 12, 13 eller 14 kap. miljöbalken samt för de verksamheter som Naturvårdsverket bestämmer.

rapporten finns i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS (2016:8) om miljörapport.

Tillsynsmyndigheten har flera rättsliga verktyg som kan användas vid den kontrollerande uppgiften.

I tillsynsansvaret ingår även en skyldighet att anmäla överträdelser vid misstanke om brott (26 kap. 2 §).

En viktig del i tillsynsmyndighetens kontroll är att få rätt information. Myndigheten kan därför förelägga verksamhetsutövare att lämna in uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 §). För att kunna fullgöra sina uppgifter har myndigheter i vissa fall rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar eller transportmedel (28 kap. miljöbalken).

Förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall får beslutas och får förenas med vite (26 kap. 9 och 14 §§). Tillsynsmyndigheten kan även begära verkställighet hos kronofogdemyndigheten (26 kap. 17 §). Förelägganden och förbud kan exempelvis beslutas vid överträdelser av krav i författning, även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt för att genomdriva efterlevnaden av tillståndsvillkor. Om en verksamhet bedrivs i enlighet med villkor är det bara möjligt för en tillsynsmyndighet att ingripa i en fråga som har prövats vid tillståndsgivningen för att undvika ohälsa eller allvarlig skada på miljön eller om det handlar om vissa säkerhetshöjande åtgärder. Detta beror på tillståndets rättsverkan. Ett tillstånd kan dock begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas enligt vissa bestämmelser. Det gäller bland annat om verksamhetsutövaren vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter av betydelse, om villkor för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse eller om det till följd av verksamheten uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs vid tillståndsprövningen (24 kap. 3 §).

Straff

Miljöansvaret omfattar även straffansvar. I 29 kap. miljöbalken definieras olika miljörelaterade brott. Vid sidan av straffpåföljder tillämpas miljö sanktionsavgifter för olika överträdelser av miljöbalkens bestämmelser. Sanktionsavgiften är en administrativ sanktion som tillsynsmyndigheten beslutar om utifrån förordningen

(2012:259) om miljöstraffsavgifter (som anger vilka handlingar och underlåtelser som kan medföra miljöstraffsavgift, 30 kap. 1 § miljöbalken).

Det allvarligaste brottet som finns i miljöbalken är miljöbrott, som tar sikte på att någon genom förorening eller på annat sätt orsakar skada eller risk för skada för mänsklig hälsa eller miljön på olika sätt (29 kap. 1 §). De uppräknade kriterierna för miljöbrott kännetecknar många av de verksamheter som bedrivs med tillstånd som miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. En gärning är dock aldrig miljöbrott om den ligger inom ramen för ett tillstånd och dess villkor eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller annars med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt.

Att påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd utan föreskrivet tillstånd eller anmälan och att bryta mot villkor i beslut om tillstånd är straffbelagt i en särskild bestämmelse om otillåten miljöverksamhet (29 kap. 4 §). För överträdelse av vissa bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt ska i stället en miljöstraffsavgift betalas (se till exempel 3 kap. förordningen om miljöstraffsavgifter).

Eftersom straffbara handlingar ofta är relaterade till överträdelse av givna tillstånd, blir miljöstraffrättens genomslag i hög grad beroende av hur precisa tillståndsvillkoren utformats.

Att underlåta att lämna föreskrivna uppgifter, bryta mot bestämmelser om underrättelse- eller anmälningsskyldighet, eller lämna oriktiga uppgifter och därigenom försvåra miljömyndigheters verksamhet är också straffbelagt som försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 §).

5.3.4 Strategiska miljöbedömningar för planer och program enligt 6 kap. miljöbalken

Bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar syftar till att integrera miljöaspekter redan när planer och program utarbetas och antas. Enligt 6 kap. 3–19 §§ ska myndigheter och kommuner göra miljöbedömningar av planer och program, inklusive ändring av sådana, som upprättas till följd av lag eller annan författning och vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Bestämmelserna genomför SMB-direktivet liksom Esbokonventionens protokoll om strategiska miljöbedömningar. Det finns en mängd

planer och program som omfattas av reglerna. I SMB-direktivet omnämns bland annat verksamhetsområdena fiske, energi, industri, transporter, vattenförvaltning, fysisk planering och turism. Vissa planer och program, såsom för totalförsvaret eller räddningstjänsten samt finansiella eller budgetära planer och program är alltid undantagna från kravet. Av Sveriges nationella planer kan nämnas havsplanerna som Havs- och vattenmyndigheten svarar för liksom den nationella avfallsplanen och planen för transportsystem.

En strategisk miljöbedömning innefattar, liksom den specifika miljöbedömningen, avgränsningssamråd, framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning och möjlighet för allmänheten att lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program före antagande. Samråd med andra länder ska ske om planens eller programmets genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land eller om ett land som kan komma att påverkas betydligt av genomförandet begär det. När planen eller programmet fastställs eller antas ska det framgå hur miljöaspekterna integrerats, motiveringar till de ställningstaganden som har gjorts och vilka uppföljningsåtgärder som planeras.

5.3.5 Århuskonventionens krav

Århuskonventionen antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE), trädde i kraft år 2001 och ratificerades av Sverige år 2005. Konventionen innebär att medborgare ska ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Enligt konventionen har icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt. Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

- Allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter.
- Allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön.
- Allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Som nämnts ovan har EU:s direktiv om miljöbedömningar anpassats till konventionens krav. Vid Sveriges tillträde till konventionen bedömdes de rättigheter som konventionen gav allmänheten i stor utsträckning redan vara garanterade i svensk rätt. En del författningsändringar var dock nödvändiga. Bland annat utvidgades klagorätten för miljöorganisationer i miljöbalken 16 kap. 13 § till att även gälla beslut om tillstånd enligt ett antal sektorslagar som bedömdes falla inom konventionens tillämpningsområde. Även möjligheten att begära rättsprövning av vissa regeringsbeslut utvidgades.²¹

5.3.6 Tillstånd och miljöbedömningar för verksamheter i Sveriges maritima zoner

På Sveriges kontinentalsockel och i Sveriges ekonomiska zon gäller krav på tillstånd och miljöbedömningar för vissa verksamheter. Syftet med lagen om kontinentalsockeln är i första hand att reglera statens rätt över den för utforskande och tillgodogörande av naturtillgångar. Utforskning har en vidsträckt innebörd och kan vara allt från video-filmning, bottenprov, geofysiska mätningar eller mätning med seismik eller ekolod till borrhning eller sprängning. Med utvinning avses någon form av tillgodogörande, exempelvis av sand eller noder. Enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon krävs tillstånd för att i zonen utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar, om inte tillstånd ska prövas enligt kontinentalsockellagen eller fiskelagen (1993:787).

Avseende tillståndspliktiga verksamheter eller åtgärder i den ekonomiska zonen och på kontinentalsockeln har flera av miljöbalkens regler gjorts tillämpliga genom hänvisning. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. gäller, med visst undantag för undervattenskablar och rörledningar utanför territorialgränsen, alla tillståndspliktiga verksamheter enligt lagarna.²² Miljöbalkens 2 kap. ska även tillämpas vid prövningen av tillstånd enligt lagarna och för vissa verksamheter och åtgärder som prövas för tillstånd ska miljöbedömningar genomföras enligt 6 kap. miljöbalken.²³ För verksamheter och åtgärder som prövas för tillstånd enligt lagen om Sveriges

²¹ Prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, s. 91.

²² 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 2 a och 15 a §§ lagen om kontinentalsockeln.

²³ 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 a § lagen om kontinentalsockeln.

ekonomiska zon gäller att de ska prövas enligt 6 kap. miljöbalken som om ansökan avser en verksamhet i Sverige. I lagen om kontinentalsockeln föreskrivs att miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken ska göras inför tillståndsprövning av utvinning eller för utforskning genom borrhning eller sprängning.

Regeringen beslutar om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och för vissa tillstånd i lagen om kontinentalsockeln. En ansökan om verksamhet eller åtgärd i den ekonomiska zonen som regeringen har att pröva bereds av länsstyrelsen som även vägleder samrådet och prövar eventuella nödvändiga Natura 2000-tillstånd.²⁴

När det gäller verksamheter som regleras i lagen om kontinentalsockeln har myndigheten Sveriges geologiska undersökning bemyndigats att besluta om tillstånd. Bland annat gäller att myndigheten som utgångspunkt prövar alla tillstånd till utforskning, om inte ansökan berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar. Då ska Sveriges geologiska undersökning med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.²⁵

Tillstånd ska enligt båda lagarna förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna och enskilda intressen. Tillstånd ska som huvudregel avse en viss tid och enligt lagen om kontinentalsockeln även ett bestämt område. Utifrån miljöbalken som förebild har lagarna bestämmelser om nya eller förändrade villkor för tillstånd, tillsyn och återställandeåtgärder inklusive krav på ställande av säkerhet samt återkallande av tillstånd.²⁶

Utforskning eller utvinning av naturtillgångar från kontinentalsockeln utan tillstånd, överträdelse av vissa villkor eller anfordran och förelägganden från Sveriges geologiska undersökning medför straffansvar i form av böter eller fängelse i högst sex månader. Att bedriva verksamhet utan tillstånd, åsidosätta vissa villkor eller inte hörsamma meddelat förbud mot verksamheten är enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon straffbelagt med böter.

²⁴ I SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*, föreslås dock bland annat att ansökningar om tillstånd till verksamheter enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska handläggas av mark- och miljödomstol.

²⁵ 5 a § kontinentalsockelförordningen (1966:315).

²⁶ Prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 232 och 237.

5.3.7 Tillstånd och miljöbedömningar för verksamheter i Antarktis

Antarktisfördragets miljöskyddsprotokoll innehåller skyldigheter om miljöbedömningar för verksamheter innan de påbörjas. Det avgörande är den väntade påverkan på miljön i Antarktis och de ekosystem som beror av eller sammanhänger med denna miljö. Av miljöskyddsprotokollet följer att miljöeffekterna ska bedömas av verksamheter innan de påbörjas om det inte fastställs att "en verksamhet har mindre än en obetydlig eller övergående påverkan på miljön" (artikel 1 i bilaga 1 till miljöskyddsprotokollet). Om det inte har fastställts att en verksamhet kommer att ha "mindre än en obetydlig eller övergående påverkan på miljön" ska en initial miljöbedömning göras (artikel 2 i bilaga 1) för att bedöma om en planerad verksamhet "kan ha mer än en obetydlig eller övergående påverkan". Om det vid denna bedömning eller på annat sätt fastställs att en planerad verksamhet troligen kommer ha en påverkan över detta gränsvärde ska en fullständig miljöbedömning göras (artikel 3 i bilaga 1). Miljöbedömningar ska utföras för all verksamhet som bedrivs i Antarktis i enlighet med vetenskapliga forskningsprogram, som avser turism och all annan verksamhet som enligt fördraget kräver föranmälan. Sådan krävs för expeditioner till och inom Antarktis som avser partens fartyg eller medborgare eller expeditioner som ordnas i eller utgår från dess territorium, alla stationer bemannade med dess medborgare samt under särskilda villkor militär personal eller utrustning (artikel 8 i miljöskyddsprotokollet och artikel VII.5 i fördraget,).

Som tidigare beskrivits har miljöskyddsprotokollet genomförts i svensk rätt genom lagen om Antarktis (se avsnitt 4.2.5). I denna lag finns krav på en miljökonsekvensbeskrivning för varje ansökan om tillstånd (13 §). En miljökonsekvensbeskrivning krävs således även för vistelse i Antarktis. Huvudregeln när det gäller förutsättningarna för att få tillstånd är att vistelsen eller verksamheten inte kan befaras medföra annat än en obetydlig eller övergående påverkan på miljön i Antarktis (14 §).

I övervägandena till den nuvarande lydelsen av lagen om Antarktis bedömdes kraven i miljöskyddsprotokollet innebära att en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska genomföras även om den inte

alltid bedömdes behöva vara lika omfattande.²⁷ Vidare bedömdes de varierande kraven på miljökonsekvensbeskrivningarna inte behövas regleras till fullo i lagen utan kunna klargöras i föreskrifter. Polarforskningssekretariatet, som även är tillståndsmyndighet, får därför meddela föreskrifter om vad som krävs av denna miljökonsekvensbeskrivning. Polarforskningsinstitutet har fram till nu inte meddelat några sådana föreskrifter. De miljökonsekvensbeskrivningar som Polarforskningssekretariatet tar fram för expeditioner de ansvarar för eller anordnar följer de anvisningar om innehåll och utformning som finns i riktlinjer antagna under Antarktisfördraget.²⁸ I riktlinjerna ställs bland annat krav på att ett utkast till miljökonsekvensbeskrivning ska offentliggöras för att möjliggöra synpunkter bland annat från andra parter. Även miljöskyddskommittén under fördraget ska beredas tillfälle att lämna förslag för övervägande av Antarktisfördragets konsultativa möte. Riktlinjerna innehåller även bestämmelser om tillsyn och andra informationsskyldigheter.

5.4 Miljöbedömningar till följd av andra internationella instrument, ramverk och organ

5.4.1 Miljöbedömningar för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Regional och sektoriell reglering

Några regionala instrument innehåller skyldigheter avseende miljöbedömningar för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Däribland den så kallade Barcelonakonventionen som avser skydda medelhavets marina miljö och kustregion samt konventionen för skyddet av den marina miljön i nordöstra Atlanten inklusive Nordsjön (Ospar-konventionen). Under Ospar-konventionen finns en skyldighet att genomföra miljöbedömningar till följd av marina skyddade områden som inrättats (se avsnitt 7.3.2). För antagande av åtgärder i marina skyddade områden samverkar Ospar-kommisionen med bland annat Nordostatlantiska fiskerikommissionen (North East Atlantic Fisheries Commission, härafter NEAFC) för

²⁷ Prop. 2005/06:179, *Miljöansvaret i Antarktis*, s. 32 f.

²⁸ *Revised Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica* (2016), ATCM XXXIX Final Report, Resolution 1(2016) Annex.

att reglera fiske, där gemensamma förvaltningsplaner tagits fram med krav på bland annat miljöbedömningar för verksamheter som påverkar områdena.²⁹ Under Oskar-konventionen har dock skyldigheterna att genomföra miljöbedömningar inte följts av något regelverk om dess närmare innehåll eller process.

När det gäller Antarktis krävs som nämnts en miljöbedömning för vistelse eller verksamhet där.

Utöver de regionala instrumenten finns vissa miljöbedömnings-skyldigheter i sektorspecifika regelverk, däribland för djuphavsgruv-drift, fiske och sjöfart.

Särskilt om fiske

I regelverk som avser fiske finns det en skyldighet att bedöma effekterna av fiske och annan mänsklig aktivitet samt miljöfaktorer på fiskbestånd och arter som tillhör samma ekosystem eller ekosystem med samröre eller som är beroende av detta liksom att samla in data och utveckla forskning för att bedöma effekterna av fiske på vissa andra arter och deras miljö. Detta följer av FN:s fiskbeståndsavtal och har vidareutvecklats av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO i riktlinjer om djuphavsfiske.³⁰ Riktlinjerna utarbetades för att stödja bland annat regionala fiskeriförvaltningsorganisationer i arbetet med bevarande och innehåller kriterier för att bedöma avsevärd negativ påverkan på så kallade känsliga marina ekosystem (vulnerable marine ecosystems, VMEs) av djuphavsfiske. Effekterna ska bedömas enskilt, gemensamt och kumulativt (artikel 17). Där tillgänglig information är begränsad ska försiktighetsanstaten tillämpas. Bedömningarna ska omfatta vilken typ av fiske som avses, inklusive fartyg och verktyg, målart och möjlig bifångst, bästa tillgängliga vetenskapliga och tekniska information om bestånd status och information om ekosystem och habitat i området samt en riskbedömning av effekterna och förslag på åtgärder för att begränsa negativ påverkan (artikel 47).

²⁹ Se till exempel rekommendationerna för områdena North Atlantic Current and Evlanov Sea basin (OSPAR Recommendation 2021/01 amended by 2023/01) och Charlie-Gibbs North High Seas (OSPAR Recommendation 2012/1).

³⁰ *International Guidelines for the Management of Deep Sea Fisheries in the High Seas*, FAO (2008).

I NEAFC pågår ett arbete med bedömningar av djuphavsfiske i vissa områden (se rekommendationerna 7: 2018 och 19:2024). NEAFC:s kommitté för förvaltning och vetenskap har vidare att bedöma parters eventuella utforskande bottenfiske och risken för avsevärd negativ påverkan på känsliga ekosystem. I detta syfte har kommittén antagit ett styrdokument avseende såväl procedur och standarder som bland annat innebär krav på visst underlag och samråd.³¹ Inom NEAFC görs även vissa bedömningar av effekter på marina ekosystem när åtgärder avseende fiske ska antas och det krävs vetenskaplig grund för att införa bevarandeåtgärder.³²

Bland de mål och principer som gäller för EU:s gemensamma fiskeripolitik ingår både ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen. För att uppnå målen ska unionen anta åtgärder för bevarande som kan omfatta fleråriga planer, mål för bevarande och hållbart nyttjande, tilldelning av fiskemöjligheter och tekniska åtgärder. Åtgärder ska baseras på bästa vetenskapliga grund (artiklarna 3 och 6 samt del V i grundförordningen om EU:s gemensamma fiskeripolitik).³³ EU-kommissionen ska också rådfråga relevanta vetenskapliga organ när bevarandeåtgärder antas.³⁴

EU:s förordning om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor innebär att alla fartyg som är registrerade i en medlemsstat behöver erhålla tillstånd från flaggstaten för fiske i vatten utanför EU.³⁵ För att tillstånd ska få beviljas krävs bland annat att flaggstaten kontrollerar att verksamhet i vatten tillhörande en kuststat som inte är ett EU-land har beviljats tillstånd av kuststaten efter att en vetenskaplig utvärdering visat att det planerade fisket är hållbart (artiklarna 17–18). Tillstånd till fiske på det fria havet får endast ges om det är förenligt med en vetenskaplig utvärdering som visar att de planerade fiskeinsatserna är hållbara och som tillhandahållits eller validerats av ett vetenskapligt institut i flaggmedlemsstaten eller för forskningsändamål (artikel 24). Ansökningshandlingar ska kommuniceras

³¹ *Procedures and standards for PECMAS' consideration of proposals for exploratory fishing pursuant to Rec. 19:2014*, se NEAFC <https://www.neafc.org/basictexts>. (besökt 2025-03-02)

³² Artikel 4, konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

³⁴ Dessa utgörs i första hand av internationella havsforskningsrådet ICES och EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen STECF.

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2403 av den 12 december 2017 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor.

med kommissionen som kan invända mot ett beviljat tillstånd. Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som beslutar om tillstånd för svenska fiskefartyg.

Djuphavsgruvdrift

ISA har befogenhet på miljöskyddsområdet avseende effekter till följd av utforskning och utvinning av mineral i Området (artikel 145 i FN:s havsrättskonvention). ISA:s juridiska och tekniska kommission ska bistå ISA:s råd och församling bland annat genom att bedöma miljökonsekvenserna av verksamheter i Området (artikel 165.2 d–e i havsrättskonventionen). I ISA:s regelverk för utforskning krävs för tillstånd viss bedömning av effekterna på miljön.³⁶ Vilka utforskningsverksamheter som behöver, respektive inte behöver, en miljöbedömning har listats i riktlinjer.³⁷ Verksamheter som kräver en miljöbedömning är bland annat viss borrhningsverksamhet och insamling av prover från botten med ingripande teknik. Vissa mätningar och insamlingar av prover behöver inte föregås av en miljöbedömning. En ansökan om utforskningsverksamhet ska innehålla en bedömning av möjliga effekter på den marina miljön av den föreslagna verksamheten och förslag på åtgärder för att förebygga, begränsa och kontrollera negativa effekter, liksom en beskrivning av utgångsläget för miljön. Bedömningen ska föregås av samråd. ISA:s sekretariat ska granska underlaget och det ska övervägas av den juridiska och tekniska kommissionen. En verksamhetsutövare som vill ansöka om tillstånd behöver stöd av en stat som är part till havsrättskonventionen (artiklarna 139 och 153). En sådan så kallad sponsrande stat är skyldig att säkerställa att verksamhetsutövaren följer kraven.³⁸ I utkastet till regelverk för utvinning av mineral från Området, som för närvarande förhandlas i ISA:s råd, finns en mer omfattande reglering av miljöbedömningar. ISA har även genomfört regionala miljöbedömningar och insamling av miljödata inom ramen för sina regionala förvaltningsplaner (se avsnitt 7.3.2).

³⁶ The Mining Code: Exploration regulations, 2013 ISBA/19/A/9, 2013 ISBA/19/C/17, 2010 ISBA/16/A/12/Rev. 1 och 2012 ISBA/18/A/11.

³⁷ ISBA/25/LTC/6/Rev.3 (2023).

³⁸ Internationella havsrättsdomstolens (ITLOS) rådgivande yttrande av den 1 februari 2011 (Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p. 10).

Särskilt om sjöfart

Internationella sjöfartsorganisationen IMO³⁹ gör till följd av sitt mandat bedömningar av miljöeffekter från sjöfarten och antar regler till skydd för miljön. IMO har exempelvis antagit en rekommendation om skydd för marint djurliv från undervattensbuller.⁴⁰ När IMO antar områdesbaserade förvaltningsåtgärder, som inrättande av specialområden i fråga om utsläpp eller klassificerar särskilt känsliga områden görs bedömningar av sjöfartens påverkan på den marina miljön och biologisk mångfald (se avsnitt 7.3.2). Inför antagande av nya regelverk har IMO även riktlinjer för att bedöma regelverkens inverkan på miljön, framför allt i förhållande till olyckor.⁴¹ Det finns dock ingen allmän skyldighet i IMO:s regelverk att genomföra miljöbedömningar och heller någon reglering av hur sådana ska genomföras. Av IMO:s regelverk för havsgödning och klimatmanipulering följer ett förbud mot utsläpp av ämnen för vissa listade klimatmanipulerande åtgärder.⁴² Vissa åtgärder får tillåtas men då först efter en miljöbedömning. I fråga om dumpning finns vissa element av en miljöbedömning. Konsekvenserna ska bedömas och alternativ övervägas samt övervakning ske om det tillåts.⁴³

I svensk rätt finns ett generellt förbud mot dumpning (15 kap. 27 § miljöbalken). Förbudet gäller inte för sådana utsläpp som härör från eller i övrigt står i samband med fartygens drift, som regleras i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Dispens kan ges från förbudet mot dumpning av avfall om det kan ske utan olägenhet för människors hälsa eller miljön (15 kap. 29 § miljöbalken). Frågan regleras närmare genom avfallsförordningen (2020:614) och föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten. En prövning av dispens från dumpningsförbudet skiljer sig från tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt 9 och 11 kap.

³⁹ The International Maritime Organisation.

⁴⁰ *Revised guidelines for the reduction of underwater noise from commercial shipping* (MEPC.1/Circ.906, 22 August 2023).

⁴¹ *Revised Guidelines for formal safety assessment (FSA) for use in the IMO rule-making process* (MSC-MEPC.2/Circ.12/Rev.2, 9 April 2018).

⁴² För havsgödning gäller ett tillägg som beslutades år 2013 men som Sverige inte tillträtt, Resolution LP.4(8) on the Amendment to the London Protocol to Regulate the Placement of Matter for Ocean Fertilization and other Marine Geoengineering Activities, antagen den 18 oktober 2023 på det åttonde partsmötet under Londonprotokollet.

⁴³ Artikel 4 Londonkonventionen och dess bilaga 3 samt det så kallade Londonprotokollet till konventionen avseende dumpning.

miljöbalken. Bland annat sägs nämligen någon avvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken inte aktualiseras vid en dispensprövning (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 maj 2015 i mål nr M 1260–14). Ärenden om dumpningsdispens omfattas inte heller av bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken och ansökan behöver inte kungöras. Däremot måste en dispensansökan innehålla sådana uppgifter om bland annat miljöeffekter som behövs för prövningen av ärendet.

6 Överväganden avseende miljöbedömningar

6.1 Några utgångspunkter

6.1.1 Tillämpningen av avtalets krav i denna del

Avtalets¹ del om miljöbedömningar innebär en skyldighet för Sverige att säkerställa att det görs miljöbedömningar beträffande vissa verksamheter i områden utanför nationell jurisdiktion och vissa verksamheter som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Tillåtna verksamheter ska även övervakas. I avsnitt 4.3.1 har vi kommit fram till att Sverige ska genomföra avtalets krav beträffande miljöbedömningar på verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas

1. av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
2. av personer som inte är svenska medborgare men som har hemvist i Sverige, samt
3. med och från svenska fartyg och luftfartyg.

Innan vi redovisar våra överväganden om hur kraven beträffande miljöbedömningar bör genomföras i övrigt bedömer vi i vilka fall som gränsvärdena för förhandskontroll och miljöbedömning kan komma att vara uppfyllda för svensk del. Vi bedömer också i vilken utsträckning som en sådan kontroll eller bedömning inte kommer att behöva göras av anledningen att tillräckliga bedömningar redan har gjorts enligt krav i andra instrument eller av internationella organ.

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

6.1.2 Avgränsning i förhållande till miljöpåverkan

Det har i avtalet inte tagits in någon uppräkningslista av verksamheter eller kategorier av verksamheter som kraven gäller för. Avgörande för när kraven i avtalet på en miljöbedömning slår till är därför den väntade miljöpåverkan. När det gäller gränsvärdena ska en förhandskontroll alltså göras för planerade verksamheter som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekterna är okända eller oklara. Om det fastställs på grundval av förhandskontrollen att parten har skälig anledning att anta att verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön är gränsvärdet för när en miljöbedömning krävs uppnått. Gränsvärdet är detsamma som finns i FN:s havsrättskonvention bestämmelse om miljöbedömningar (artikel 206 i konventionen).

Ett antal faktorer som ska ingå i bedömningen anges i en icke-uttömmande lista (artikel 30.2 i avtalet). Det vetenskapliga och tekniska organet ska utarbeta standarder eller riktlinjer för granskning och antagande av partskonferensen om fastställandet av huruvida gränsvärdena för utförande av en förhandskontroll eller en miljöbedömning har uppfyllts eller överskridits (artikel 38.1 a). Det vetenskapliga och tekniska organet får även utarbeta standarder och riktlinjer för övervägande och antagande av partskonferensen avseende en vägledande och icke-uttömmande förteckning över verksamheter som kräver eller inte kräver en miljöbedömning (artikel 38.2 a). Det ska även beakta och granska ett urval av parternas beslut under förhandskontrollen i samband med utarbetandet av riktlinjer för att fastställa bästa praxis (artikel 33.7). Tillämpningen och tolkningen av gränsvärdena kommer alltså att förtydligas när avtalet har trätt i kraft.

Enligt vår bedömning får gränsvärdet för när en förhandskontroll ska genomföras anses vara lågt ställt och kunna komma att träffa en mängd verksamheter såsom sjöfart i linjetrafik, annan transport, fiske, turism och forskningsexpeditioner. Gränsvärdet för när en miljöbedömning är nödvändig är svårare att bedöma.

Hur kraven på miljöbedömningar i avtalet ska förstås och vilken praktisk tillämplighet som kan väntas har berörts i vetenskapliga artiklar och av experter på havsrättsområdet. Mineralutvinning och utforskning har bedömts uppnå gränsvärdet i avtalet för när

en miljöbedömning är nödvändig.² Även enligt Internationella havsbottenmyndighetens ISA:s³ regler krävs miljöbedömningar för utforskningsaktiviteter som kan orsaka skadliga effekter. Avtalets krav har även bedömts gälla för framtida projekt kring havsbaserad energi i form av exempelvis vindkraftsparker eller flytande turbiner.⁴ Även marin klimatmanipulering (geoengineering-aktiviteter), olje- och gasaktiviteter, aquakultur, dumpning av avfall eller byte av ballastvatten, djuphavsturism och marinbiologisk forskning har identifierats som sådana verksamheter som kan träffas av skyldigheterna att genomföra en miljöbedömning.⁵

Avtalets skyldigheter har vidare bedömts kunna få relevans avseende fiske och sjöfart.⁶ När det gäller sådana verksamheter kan dock avtalets bestämmelser om undantag för verksamheter vars miljöeffekter redan bedömts enligt andra instrument och ramverk eller av internationella organ komma att påverka tillämpningen av skyldigheterna.

Andra aktiviteter som kraven kan komma att gälla för är bioprospektering och insamling av marina genetiska resurser. Det har även diskuterats om utläggningen av undervattenskablar skulle kunna träffas av kraven på miljöbedömningar när sådana planeras att läggas ut i ett område som bedömts vara särskilt känsligt eller värdefullt.⁷

Den internationella havsrättsdomstolens rådgivande yttrande om klimatförändringar och internationell rätt kan också nämnas. I yttrandet finns det bland annat stöd för att det finns en skyldighet, redan till följd av havsrättskonventionen, att genomföra miljö-

² Se till exempel Robb, S., Dr Jaeckel, A., & Dr Blanchard, C., (2023) How could the BBNJ Agreement affect the International Seabed Authority's Mining Code?, EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law 2023-04-12, <https://www.ejiltalk.org/how-could-the-bbnj-agreement-affect-the-international-seabed-authoritys-mining-code/>. (besökt 2025-03-13).

³ The International Seabed Authority.

⁴ Se bland annat Seta, M. (2023) Environmental Impact Assessment of Offshore Windfarms in Areas beyond National Jurisdiction: Who Should Have Obligations?, *Australian Year Book of International Law*, uppl. 41, s. 74-100.

⁵ Se exempelvis Warner, R. (2017) Environmental assessment in marine areas beyond national jurisdiction, *Research handbook on international marine environmental law*, Edward Elgar Publishing, s. 291-312.

⁶ Se till exempel Tanaka, Y. (2024) Reflections on the Environmental Impact Assessment in the BBNJ Agreement: Its Implications for the Conservation of Biological Diversity in the Marine Arctic beyond National Jurisdiction, *Ocean Development & International Law*, uppl. 55:1-2, s. 85-114.

⁷ Se till exempel Arellano Rodríguez, V. (2021) Submarine Cables and the Marine Environment: Bringing the First Submarine Cable to the Galapagos, *Ocean Development & International Law*, uppl. 52(3), s. 274-296.

bedömningar för verksamheter som leder till förorening av den marina miljön till följd av utsläpp av växthusgaser, där kumulativa effekter ska beaktas.⁸

När det gäller avtalets krav på en miljöbedömning är vår utgångspunkt att gränsvärdet innebär att en miljöbedömning kommer att krävas för verksamheter som avser exploatering av naturresurser i olika former eller byggbande samt verksamheter som annars medför föroreningar som är av större omfattning. De projekt som träffas av MKB-direktivets krav, och som kan bli aktuella att bedriva i havet eller på havsbotten, bör också träffas av avtalets skyldigheter om miljöbedömningar.⁹

Även typiskt mindre miljöpåverkande aktiviteter bedöms dock kunna träffas av kraven under särskilda omständigheter. Exempelvis kan tänkas att sjöfart, vid viss upprepning eller intensitet, i områden med egenskaper eller ekosystem av särskild betydelse eller sårbarhet kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön. I särskilt känsliga eller värdefulla områden bedömer vi därför att kravet kan komma att träffa en mängd olika aktiviteter, såsom forskningsexpeditioner, insamling av marina genetiska resurser från vissa arter, djuphavsturism eller intensiv trafik.

Bortsett från sjöfarten är den svenska aktiviteten i havsområden utanför nationell jurisdiktion begränsad. Avseende svenskt fiske finns det möjlighet att fiska efter vissa pelagiska arter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. I dag finns det nio tillstånd för svenska fiskefartyg i sådana vatten som förvaltas av Nordostatlantiska fiskerikommissionen (North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC). Såvitt Havs- och vattenmyndigheten känner till har inget av fartygen nyttjat tillstånden.¹⁰ Viss forskning bedrivs av svenska forskare och från svenska universitet i områdena. Vi har vidare uppfattningen att det saknas intresse från svensk industri

⁸ Internationella havsrättsdomstolens (ITLOS) rådgivande yttrande av den 21 maj 2024 (Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Case No. 31) paragraferna 247 och 367.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014.

¹⁰ Tillstånden kan ändå vara värdefulla genom kvotbyten. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten har värdet av svenska initiala kvoter för sill, makrill och blåvitling i Nordostatlanten varierat mellan 162 och 325 miljoner kronor år 2020–2024.

att bedriva verksamhet avseende exempelvis utvinning av mineral eller havsbaserad energi i de aktuella havsområdena.

Den befintliga och relativt omfattande regleringen av miljöpåverkan från svenska fartyg bör innebära att det som utgångspunkt kan bli aktuellt att genomföra miljöbedömningar för sjöfart främst vid upprepade passager i särskilt känsliga eller betydelsefulla områden. Luftfarten bedöms inte komma i fråga för kraven.

De verksamheter som bedöms bli berörda av ett svenskt genomförande av avtalets skyldigheter i denna del är framför allt verksamheter som bedrivs i havsområden som är särskilt känsliga eller betydelsefulla. I sådana områden kan verksamheter relaterade till forskning, turism och bioprospektering komma att träffas av kraven. Även tillståndprocesser för fiske i områden bortom nationell jurisdiktion kan påverkas av ett svenskt tillträde till avtalet.

Avtalet innebär även en skyldighet att göra miljöbedömningar av verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion vars påverkan på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion bedöms uppnå gränsvärdet. Det är möjligt att denna skyldighet kan komma att tillämpas för svenskt fiske av långvandrande arter (se vidare i avsnitt 6.2.10).

Sammanfattningsvis är vår utgångspunkt att kravet på att genomföra miljöbedömningar inte kommer att få en särskilt stor betydelse i praktiken för svenska aktörer inom överskådlig tid.

6.1.3 Betydelsen av andra internationella förpliktelser om miljöbedömningar

Varken en miljöbedömning eller en förhandskontroll är nödvändig enligt avtalet när de möjliga effekterna av en planerad verksamhet eller kategori av verksamhet har bedömts i enlighet med kraven i andra relevanta rättsliga instrument och ramverk eller av ett relevant internationellt organ. Detta förutsätter dock att bedömningen som redan utförts är likvärdig med den som krävs i avtalet (artikel 29.4 b i) eller att de föreskrifter och standarder från relevanta rättsliga instrument och ramverk eller internationella organ som härrör från bedömningen var utformade för att förbygga, lindra eller hantera möjliga effekter under avtalets gränsvärde för miljöbedömningar och att de följs (artikel 29.4 b ii).

I avtalet finns ingen ledning för hur bedömningen avseende likvärdighet eller av föreskrifter och standarder för effekter under gränsvärdet ska gå till.

När det gäller bedömningen av likvärdighet har kraven på miljöbedömningar enligt avtalet av experter på havsrättsområdet bedömts vara mer omfattande än de krav som för närvarande finns i ISA:s regler om utforskning. Detta har ansetts innebära att avtalet kan och bör påverka hur miljöbedömningar görs inför eventuella framtida beslut om utvinning i Området.¹¹ Den miljöbedömning som följer av avtalet har även jämförts, och bedömts likvärdig, med den som följer av Antarktiskfördragets miljöskyddsprotokoll.¹²

ISA har i en rapport om sitt bidrag till avtalets genomförande bedömt att avtalet lämnar utrymme för viss flexibilitet genom att inte kräva att en sådan annan miljöbedömning är precis likadan eller likvärdig i alla steg för att ändå bedömas som likvärdig enligt avtalet.¹³

Undantagets bestämmelser om föreskrifter och standarder som härrör från en miljöbedömning av en verksamhet eller kategori av verksamhet kan komma att få betydelse för avtalets tillämpning i denna del på fiske och på sjöfart. I Internationella sjöfartsorganisationens IMO:s¹⁴ regelverk finns ingen direkt skyldighet för stater eller exempelvis rederier att göra miljöbedömningar. IMO tar dock fram föreskrifter och standarder i syfte att hantera miljöeffekter som uppstår till följd av sjöfarten. Ett exempel är Polarkoden, som IMO antagit med särskilda regler för sjötrafik utifrån miljöskyddshänsyn i polarområdena.¹⁵ IMO:s starka ställning i förhållande till regleringen av sjöfarten kan vidare i största allmänhet antas påverka genomförandet av miljöbedömningar för denna sektor.

¹¹ Se bland annat Becker-Weinberg, V. & Shimmield T. (2024) Strengthening Environmental Impact Assessment Obligations of Deep Seabed Mining in Areas beyond National Jurisdiction, *the International Journal of Marine and Coastal Law* s. 1–13 och Robb, S., Dr Jaeckel, A., & Dr Blanchard, C., (2023) How could the BBNJ Agreement affect the International Seabed Authority's Mining Code?, *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law* 2023-04-12. Med Området avses havsbotten utanför staters jurisdiktion, se avsnitt 4.1.4.

¹² Se till exempel Tanaka, Y. (2024) Reflections on the Environmental Impact Assessment in the BBNJ Agreement: Its Implications for the Conservation of Biological Diversity in the Marine Arctic beyond National Jurisdiction, *Ocean Development & International Law*, uppl. 55:1-2, s. 85–114.

¹³ *A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, ISA (2024), s. 37.

¹⁴ The International Maritime Organisation.

¹⁵ Den internationella koden för fartyg som trafikerar polarområdena (Polarkoden), antagen av IMO genom resolution MSC.385(94)1 och resolution MEPC.264(68)2.

Bedömningar av biologisk mångfald och andra miljöaspekter avseende fiske görs inom ramen för regionala fiskeriförvaltningsorganisationers (RFMO:ers¹⁶) regelverk och EU:s gemensamma fiskeripolitik. Dessa kan förväntas få relevans för Sveriges genomförande av avtalet liksom tillämpningen av undantaget i artikel 29.4. Det är möjligt att sådana bedömningar även kan komma att utvecklas till följd av avtalet.

För närvarande förefaller befintliga krav i andra instrument och ramverk eller bedömningar av andra internationella organ, med undantag för regleringen av Antarktis, inte ställa lika ingående krav på miljöbedömningar som avtalet. Den närmare innebörden av detta avseende undantagets tillämpningsområde kan förväntas komma att klargöras i ett senare skede när avtalet trätt i kraft. I vilken utsträckning undantaget får praktisk betydelse kan påverkas av samordningen och samarbetet mellan avtalets institutioner och andra internationella och regionala organ, exempelvis avseende andra ramverk om miljöbedömningar.

Av relevans är även avtalets generella tillämpningsområde och mandat i förhållande till andra instrument, ramverk och organ (se avsnitt 4.1.3). Det är rimligt att kunskap och erfarenhet av relevans för miljön och den biologiska mångfalden i havsområden utanför nationell jurisdiktion, som förvärvats till följd av andra internationella samarbeten, används i så stor utsträckning som möjligt. Samordning och samarbete mellan det vetenskapliga och tekniska organet under avtalet med andra relevanta organ kommer att vara avgörande för tillämpningen av miljöbedömningsskyldigheterna avseende sektorer eller områden där andra internationella organ har mandat.

Oavsett vilken betydelse andra miljöbedömningar kommer att få finns skyldigheter enligt avtalet även om undantaget tillämpas. Parten behöver dels ta ställning till om förutsättningarna för att tillämpa undantaget är uppfyllda, dels övervaka vissa verksamheter samt offentliggöra miljöbedömningar och granskningsrapporter (artikel 29.4–29.6). Genomförandet av skyldigheterna i avtalets del IV bedöms därför inte kunna utgå från att vissa verksamheter eller kategorier av verksamheter generellt ska undantas från kraven.

¹⁶ Regional Fisheries Management Organisations.

6.1.4 Inga verksamhetstyper bör undantas

Som framgår ovan innebär avtalet att inga verksamhetstyper kan undantas i sin helhet vid genomförandet. Med ”verksamhet” enligt avtalet får vidare förstås allt som äger rum i havet (se mer om ”verksamhet” i avsnitt 4.3.1). Tillämpningsområdet ska även förstås utifrån målen med avtalet. Det innebär som utgångspunkt att bland annat fiske och sjöfart träffas av skyldigheterna. För Sveriges del kan avtalets genomförande därmed påverkas av den fördelning av befogenheter som finns mellan EU och EU:s medlemsstater.

EU och medlemsstaterna har delad befogenhet på miljöområdet och transportområdet, där sjöfarten ingår (artikel 4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det innebär att medlemsstaterna kan utöva sin egen befogenhet när EU inte gör det. När det gäller fiske har EU exklusiv befogenhet avseende bevarande av de biologiska resurserna i havet som hanteras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (artiklarna 2 och 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det innebär att endast EU kan lagstifta och anta bindande rättsakter på området. Medlemsstaternas befogenhet på detta område är begränsad till fall där det finns ett bemyndigande från unionen. Bemyndiganden för medlemsstaterna att vidta förvaltnings- och bevarandeåtgärder i unionens vatten finns i den så kallade grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁷ I grundförordningen finns inget bemyndigande för medlemsstaterna att anta bevarandeåtgärder bortom den yttre gränsen för unionens vatten.

EU har undertecknat avtalet och kommer att anta rättsakter för dess genomförande. I den mån skyldigheter i avtalet träffar fiskeverksamhet bör genomförandet för svensk del att utgå från en EU-rättslig reglering. I vilken utsträckning och på vilket sätt en EU-rättsakt kommer att reglera miljöbedömningar för olika verksamhetstyper är för närvarande oklart. Vidare kan EU:s förordningar om fiske under vissa förutsättningar kompletteras av nationella föreskrifter om de innebär en skärpning i förhållande till vad EU föreskriver för medlemsstatens egna fiskefartyg.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

Vår utgångspunkt är därför att ingen verksamhetstyp, inte heller fiske, bör undantas generellt från genomförandet av avtalet i svensk rätt.

6.1.5 Angående översättningar och användning av vissa formuleringar

Det finns frågetecken om hur gränsvärdena i avtalet vid ett genomförande i svensk lagstiftning bör översättas. I den engelska originalversionen är gränsvärdet för när en miljöbedömning krävs (artiklarna 28.2 och 30.1 b) identiskt med den engelska lydelsen av artikel 206 i havsrättskonventionen. Enligt denna lydelse krävs en miljöbedömning när det finns "reasonable grounds for believing that the activity may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment". Den svenska översättningen av havsrättskonventionen (SÖ 2000:1), artikel 206, anger att miljöbedömningar ska göras när staterna har "skälig anledning att anta" att en verksamhet kan orsaka "avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön". Detta skiljer sig från den svenska översättning av avtalet som EU-kommissionen har tagit fram som anger beviskravet "rimliga skäl att tro" och "betydande föroreningar eller väsentliga och skadliga förändringar i den marina miljön".¹⁸ När det gäller denna översättning bör det svenska genomförandet av avtalet utgå från havsrättskonventionens lydelse så som denna översatts i SÖ 2000:1. "Rimliga skäl att tro" är vidare inte ett vanligt förekommande beviskrav i svensk rätt och har till exempel i den så kallade visselblåsarlagen (2021:890) genomförts med beviskravet "skälig anledning att anta".¹⁹ I EU:s svenska översättning av avtalet har vidare "väsentliga negativa effekter" använts för "significant adverse impacts" (artiklarna 31.1 d, 34.2 och 37.2). I linje med ovanstående bör "avsevärd" användas i stället för "väsentlig".

Gränsvärdet för när en förhandskontroll är nödvändig (30.1 a) i den engelska originalversionen av avtalet är detsamma som i den engelska versionen av Antarktisfördragets miljöskyddsprotokoll,

¹⁸ Se Bilaga 1 till Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final.

¹⁹ Prop. 2020/21:193, *Genomförande av visselblåsar direktivet*, s. 111.

artikel 8. Även här skiljer sig kommissionens svenska översättning av avtalet från hur samma uttryck översatts i den svenska översättningen av miljöskyddsprotokollet (SÖ 1994:52). Det kan dock noteras att den svenska översättningen av miljöskyddsprotokollet inte förefaller helt rättvisande. Den engelska ursprungliga lydelsen i avtalet är "more than a minor or transitory effect" vilket överensstämmer med den engelska ursprungliga lydelsen av artikel 8 i miljöskyddsprotokollet som också utgår från "a minor or transitory effect" liksom "less than" och "more than". I den svenska översättningen av artikel 8 har detta översatts till mer eller mindre än "en obetydlig eller övergående påverkan". Kommissionens svenska översättning av samma uttryck i avtalet är "mer än en mindre eller övergående effekt". Här bedömer vi att kommissionens svenska översättning av avtalet är mest korrekt och kommer därför att använda denna lydelse vid genomförande av avtalets bestämmelser om förhandskontroll.

Utöver de viktiga uttryck som behandlas ovan kan även nämnas att vi har valt att frånga kommissionens svenska översättning av avtalet när det gäller "environmental impact assessment", "threshold" och "scoping". Uttrycken har översatts till miljökonsekvensbedömning, tröskelvärde och omfattning (se bland annat artiklarna 30 och 31.1 b). Uttrycken som används i avtalets originalversion är etablerade i miljöbedömningsregelverk, likaså i EU:s MKB-direktiv. Där används "gränsvärde" för "threshold" och "avgränsning" för "scoping". Samma uttryck bör användas vid genomförande av avtalet i svensk rätt. När det gäller "environmental impact assessment" används i den svenska versionen av MKB-direktivet "miljökonsekvensbedömning". I miljöbalken används dock "miljöbedömning" för att beskriva processen medan "miljökonsekvensbeskrivning" används för att beskriva det underlag som ska tas fram. Det bedöms lämpligt att använda samma begrepp som i miljöbalken vid genomförande av avtalet i svensk rätt.

6.2 Genomförande

6.2.1 Tillståndsplikt införs (artiklarna 28.1, 30 och 34)

Förslag: Krav på tillstånd och miljöbedömning införs för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion som uppnår ett gränsvärde för miljöpåverkan.

För verksamheter och åtgärder som prövas för ett tillstånd ska en miljöbedömning genomföras om det efter en förhandskontroll finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Tillståndsplikten ska gälla parallellt med krav i annan lag.

Reglerna om tillstånd och miljöbedömningar införs i nya bestämmelser.

Tillståndsplikt för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Del IV av avtalet innebär en skyldighet att genomföra miljöbedömningar av planerade verksamheter som Sverige har jurisdiktion eller kontroll över, i havsområden bortom nationell jurisdiktion, innan de godkänns (artiklarna 28.1 och 30). Ett godkännande får ges endast om parten fastställt att, med beaktande av skadelindrande och andra åtgärder, den har gjort alla rimliga ansträngningar för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är förenligt med förebyggandet av avsevärda negativa effekter på den marina miljön (artikel 34). Del IV ställer även krav på övervakning av godkända aktiviteter liksom att parten vid behov återkallar ett godkännande.

Avtalet kräver även att miljöeffekterna av verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion bedöms innan de godkänns om de kan orsaka viss påverkan på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.2.10.

Generellt har den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd har ansvaret för att regler till skydd för miljön följs. Staten måste dock bedriva viss kontroll. Tyngdpunkten i Sveriges natio-

nella system för kontroll av miljöpåverkande verksamheter och åtgärder är tillsyn och förprovning till följd av tillstånds- och anmälningsplikt.

Avtalets skyldigheter om miljöbedömningar för planerade verksamheter bör genomföras genom en tillståndsplikt med tillhörande krav på underlag, miljöbedömningar och samråd. I svensk rätt saknas en generell reglering med krav på tillstånd för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det finns relevanta förbud och krav på tillstånd i lagen (2006:924) om Antarktis och även i bland annat fiskelagen (1993:787) och regleringen av dumpning i miljöbalken (15 kap. 27 §) samt i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och barlastvattenlagen. För många verksamheter som avtalets skyldigheter kan komma att gälla för, såsom produktion av energi, geologisk lagring av koldioxid, exploatering eller uppförande av anläggningar, saknas reglering i svensk rätt för aktuella havsområden. Det är därför nödvändigt att inrätta ett nytt system för tillstånd som gäller alla verksamheter som avtalet kräver att miljöeffekterna bedöms för innan de inleds.

I avtalet har själva miljöbedömningen reglerats mycket noggrant. Avtalet saknar dock närmare bestämmelser om exempelvis villkor för tillstånd, tillstånds återkallande samt om tillsyn och sanktioner. Sådana frågor är nödvändiga att reglera vid införande av en tillståndsplikt på det sätt som nu föreslås.

En mängd verksamheter kan komma i fråga för denna tillståndsplikt beroende på tolkningen av avtalet. Det kan förutsättas att verksamheter som träffas av den tillståndsplikt som bör införas behöver tillstånd eller träffas av krav även enligt annan lagstiftning. Tillstånd kan då komma att krävas både enligt de regler som bör införas för att genomföra avtalet och enligt befintliga eller kommande lagar som träffar en viss kategori av verksamhet. Exempel på befintliga lagar som reglerar förhållanden som kan omfattas av tillståndsplikten är lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, fiskelagen och bestämmelserna i miljöbalken om dumpning och förbränning av avfall. Det kan därför vara lämpligt att förtydliga att tillståndsplikten som införs för genomförande av avtalet gäller parallellt med krav och förfarande i andra lagar. Ett sådant förtydligande finns i miljöbalken (1 kap. 3 § miljöbalken). Vi föreslår att motsvarande förtydligande görs avseende den tillståndsplikt som bör införas för genomförande av avtalet.

Gränsvärdet för kraven på en miljöbedömning ska vara avgörande för tillståndsplikten

Avgränsningen av vilka verksamheter som tillståndsplikten avser kan utformas på olika sätt. De huvudsakliga alternativen är att antingen lista typer av verksamheter som tillståndsplikten ska gälla för eller att låta detta bedömas från fall till fall utifrån ett gränsvärde.

I lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln listas vilka typer av verksamheter som kräver tillstånd. Där krävs tillstånd framför allt för utforskning och utvinning av naturtillgångar men även för att uppföra anläggningar. I lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln har tillståndsplikten alltså inte knutits till ett gränsvärde. Det har däremot skyldigheten att genomföra miljöbedömningar. Lagarna hänvisar till miljöbalkens regler om beslut från länsstyrelsen i frågan om betydande miljöpåverkan för att bedöma i vilka fall en miljöbedömning krävs. Att tillståndsplikten i dessa lagar är begränsad till vissa verksamheter ska ses i ljuset av syftet med lagarna som delvis är att reglera den suveränitet över naturtillgångarna och de rättigheter som Sverige i sin roll som kuststat tillerkänns i havsrättskonventionen.

I MKB-direktivet föreskrivs att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska genomgå en miljöbedömning och tillståndsprövning. Projekt definieras i detta syfte som utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning (artikel 1.2 a). Till direktivet finns även bilagor som listar kategorier av projekt som alltid innebär tillståndsplikt och krav på en miljöbedömning och kategorier av projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljöbedömning behöver göras.

Ett alternativ för att genomföra avtalet är alltså att en tillståndsplikt utformas utifrån uppräknade verksamheter som på förhand bedöms motsvara gränsvärdet. En sådan tillståndsplikt skulle då exempelvis kunna lista samma typ av verksamheter som regleras i lagen om Sveriges ekonomiska zon, lagen om kontinentalsockeln och MKB-direktivet alternativt hänvisa till miljöbalkens särskilda

definitioner om exempelvis miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Fördelen med att lista vilka verksamheter som kräver tillstånd är att det skapar tydlighet och förutsägbarhet. Samtidigt finns det en risk att miljöpåverkande verksamheter, till följd av exempelvis ny teknik eller kunskap om skadliga ämnen eller liknande som avtalet avsett att nu reglera, inte fångas upp. Skyldigheterna i avtalet är inte heller begränsade till verksamheter som avser konstruktioner eller utvinning och utforskning utan kan tillämpas även för bland annat fiske, utsläpp, turism och forskning. Det bedöms utifrån detta inte möjligt att genomföra avtalets krav genom att införa en tillståndsplikt för vissa listade verksamheter. Vi föreslår därför att en tillståndsplikt införs utifrån ett gränsvärde avseende miljöpåverkan som ska provas från fall till fall. Att utgå från ett gränsvärde för att konstatera krav på miljöbedömning är etablerat i svensk rätt genom förfarandet i miljöbalken.²⁰ Att bedöma från fall till fall när krav på en miljöbedömning föreligger stämmer även bäst överens med hur skyldigheterna i avtalet formulerats.

Tillståndsplikten bör knytas till avtalets gränsvärde för när en miljöbedömning krävs. Det innebär att tillståndsplikten inträder när det finns skäl原因 anledning att anta att en verksamhet kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön (artikel 30.1 a). Avtalets gränsvärde för när en förhandskontroll ska utföras ska alltså inte innebära en tillståndsplikt. Endast för verksamheter som uppnår det i avtalet högre gränsvärdet ska avtalets skyldigheter om övervakning och rapportering, kopplade till ett beviljat tillstånd, gälla.

Tillståndsplikten bör i likhet med miljöbalken formuleras att gälla inte bara för verksamheter utan även för åtgärder som uppnår gränsvärdet (se ovan avsnitt 4.3.1).

²⁰ I viss mån även avseende tillståndsplikt, se exempelvis 9 kap. 6 a § miljöbalken om att en tillsynsmyndighet ska få besluta att en verksamhetsutövare ska ansöka om tillstånd om verksamheten uppnår ett gränsvärde. Den 21 januari 2025 redovisade Miljötillståndsutredningen sitt betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98). I betänkandet föreslås bland en ny utformning av tillstånds- och anmälningsplikten i miljöbalken. Förslagen innebär att krav på miljötillstånd ska gälla för vissa verksamheter, bland annat verksamheter som efter en särskild granskning kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Tillståndsplikten och tillhörande frågor införs i nya bestämmelser

Likheter med 6 kap. miljöbalken

För att genomföra regler om tillståndsplikt utifrån ett gränsvärde liksom för övriga skyldigheter i denna del av avtalet behövs ny lagstiftning.

För att genomföra skyldigheterna om miljöbedömningar kan avtalets innehåll tas in i nya bestämmelser som utgår direkt från avtalets formuleringar av gränsvärden, krav på underlag, samråd och bedömningar. Ett annat alternativ är att hänvisa till miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar i relevanta delar. Så har bland annat skyldigheterna om miljöbedömningar vid tillståndsprövning enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln utformats. Lagen om Antarktis däremot innehåller en reglering av en miljöbedömning utan hänvisning till miljöbalken.

Vid en jämförelse mellan avtalet och miljöbalkens regler om miljöbedömningar kan stora likheter konstateras avseende såväl materiellt innehåll i bedömningarna och underlag som de olika steg som ska ingå i en miljöbedömning. Även i miljöbalken tillämpas ett gränsvärde för när en miljöbedömning är nödvändig vilket avgörs i ett särskilt beslut. Det underlag som ska tas fram och de faktorer som ska bedömas enligt avtalets regler om förhandskontroll och miljöbalkens regler om undersökningen av betydande miljöpåverkan har stora likheter (artikel 30 jämförd med 6 kap. 23–26 §§ miljöbalken och 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen [2017:966]). På samma sätt finns i miljöbalken regler om avgränsning, motsvarande avtalets krav, (artikel 31.1 b jämförd med 6 kap. 29–32 §§ miljöbalken).

När det gäller innehållet i miljöbedömningen och det underlag som ska tas fram och ligga till grund för bedömningen kan följande sägas. I huvudsak motsvaras beståndsdelarna i avtalets miljöbedömning och kraven på underlag av miljöbalkens regler. De krav som ställs i avtalet på rapporten motsvarar med få undantag det som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken (artiklarna 31 och 33 jämförda med 6 kap. 35 § miljöbalken).²¹ Slutligen kan bedömningen som görs utifrån de allmänna hänsynsreglerna i miljö-

²¹ En del av avtalets krav som inte motsvaras av 6 kap. 35 § motsvaras av kraven på en ansökan enligt 22 kap. 1 § miljöbalken, se avsnitt 6.2.8.

balken jämföras med avtalets bestämmelser om villkor för en godkänd verksamhet, förutsättningarna för att en verksamhet ska få tillåtas och krav på omprövning (artiklarna 31, 34.2 och 37.2 jämförda med 2 kap. miljöbalken).

Den stora skillnaden mellan avtalet och miljöbalkens regler om miljöbedömningar består framför allt i den särskilda process för samråd som etablerats i avtalet. Samtidigt finns det redan i miljöbalken regler om samråd med andra länder till följd av Esbokonventionen. Internationella förpliktelser har alltså genomförts i det befintliga systemet för miljöbedömningar. En fråga är därför om det är lämpligt och möjligt att genomföra avtalets skyldigheter i denna del utifrån hänvisning till miljöbalken. Fördelarna med att använda miljöbalkens bestämmelser är ett miljöprövningssystem med en likartad process oavsett en verksamhets eller åtgärds geografiska placering. Om enhetliga begrepp används kan det även förväntas att tillämpningen blir lättare och prövningen mer förutsägbar och effektiv. Att detta är särskilt önskvärt i förhållande till miljöprövningssystemet framgår av de förslag och remissvar som redovisas i prop. 2023/24:152, *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning* (se bland annat s. 51 f). Exempelvis kan då begreppet betydande miljöpåverkan vara styrande för tillståndsplikten. Detta gränsvärde är, till skillnad från det som framgår av avtalet, etablerat och kan förväntas förenkla tillämpningen av avtalets skyldigheter om miljöbedömningar. Miljöbalken kan även förväntas innehålla svar på många frågor som kan uppkomma när ett nytt system för tillståndsprövning genomförs utifrån allmänt hållna bestämmelser i ett internationellt avtal.

Det finns dock flera omständigheter som talar mot att utgå från miljöbalken för att genomföra avtalets skyldigheter i denna del.

Genomförandet bör inte hänvisa till 6 kap. miljöbalken

EU har undertecknat avtalet och kommer att anta rättsakter för genomförande av dess skyldigheter, delvis i denna del. Det är oklart i vilken utsträckning dessa kommer att utgå från MKB-direktivet. Miljöbalkens regler i 6 kap. bygger i stor utsträckning på direktivet. Avtalet är också tänkt att omfatta även andra verksamheter än de som vanligtvis provas utifrån MKB-direktivet och

miljöbalkens regler. Utan EU:s reglering på plats är det svårt att överblicka konsekvenserna av en lösning som i botten bygger på ett annat EU-rättsligt institut. Det bedöms vidare lättare att i ett senare skede genomföra eventuella EU-rättsakter till följd av avtalet om det svenska genomförandet hålls utanför miljöbalken.

En annan viktig omständighet som talar mot att genomförandet utgår från 6 kap. miljöbalken är att gränsvärdet i avtalet för en miljöbedömning och beviskravet som anges där inte kan anses motsvara gränsvärdet "betydande miljöpåverkan kan antas". Gränsvärdet i avtalet som avgör när en miljöbedömning är nödvändig är "skälig anledning att anta" att en verksamhet "kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön". Avtalet ger ingen ledning för hur gränsvärdet ska bedömas mer än att vissa allmänt hållna faktorer ska beaktas. Den bedömning som görs avseende betydande miljöpåverkan är en bred och omfattande bedömning där hänsyn även tas till miljökvalitetsnormer, risken för olyckor och betydelsefulla områden utifrån historiska, kulturella eller arkeologiska skäl. Vid en översiktlig jämförelse förefaller bedömningen om betydande miljöpåverkan innehålla alla de faktorer som listas i avtalet och vara betydligt mer omfattande avseende bedömningen av eventuella effekter, i bred bemärkelse, på miljön (se till exempel EU-domstolens dom C-261/18, EU:C:2019:955).

Samtidigt ska bedömningen av betydande miljöpåverkan ske utifrån ett högre beviskrav där det krävs att det "kan antas" att gränsvärdet är uppnått medan avtalet endast kräver att det finns "skälig anledning att anta" att gränsvärdet är uppnått. Även om det finns en del rättsfall och rådgivande yttranden från internationella domstolar som berör havsrättskonventionen artikel 206 saknas det vägledning kring hur "skälig anledning att anta", "avsevärda föroreningar" och "märkbara och skadliga förändringar" ska bedömas liksom om och i så fall hur rekvisiten samspelar.²² När avtalet har trätt i kraft kan viss praxis dock förväntas, inte minst till följd av reglerna om att parter beslut att gränsvärdet inte är uppnått för en given verksamhet ska underställas granskning, där andra parter kan lämna synpunkter på bedömningen och det vetenskapliga och

²² Se till exempel Tanaka, Y. (2024) Reflections on the environmental impact assessment in the BBNJ agreement: Its implications for the conservation of biological diversity in the marine Arctic beyond national jurisdiction, *Ocean development & international law*, uppl. 55:1-2, s. 85-114.

tekniska organet ge rekommendationer till den beslutande parten som har att överväga omprövning av sitt beslut (artikel 31.1 a). Vår bedömning är att avtalets gränsvärde inte kan anses motsvara miljöbalkens.

Andra omständigheter som talar mot att genomförandet knyts till miljöbalkens bestämmelser är att miljöbalken innehåller en relativt omfattande samrådsprocess med nationella aktörer. I avgränsningen ska till exempel en verksamhetsutövare samråda inte bara med myndigheter utan även med kommuner och länsstyrelser med lokalkännedom samt enskilda som är närboende. Några närboende eller någon relevant lokalkännedom kan inte förväntas avseende sådana verksamheter och åtgärder som avtalet reglerar. Vidare kan olika beslutsmyndigheter komma att svara för genomförandet om miljöbalkens systematik används. Det vill säga att en länsstyrelse beslutar om gränsvärdet är uppnått medan tillståndsmyndigheten är en annan. Att utgå från miljöbalken kan innebära en risk för en onödigt betungande process där erfarenhet inte samlas hos en ansvarig myndighet, trots att reglerna inte förväntas få någon större tillämpning i praktiken för svensk del.²³

Därtill framgår i prop. 2023/24:152, *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*, att tillståndsprövningar och miljöbedömningar till följd av miljöbalken inte upplevs som enhetliga. Exempelvis angav remissinstanser för betänkandet att svårigheterna att bedöma om en verksamhet medför en betydande miljöpåverkan underskattas, med begränsad praxis och behov av bättre och tydligare vägledning för hur begreppet ska tolkas.²⁴ Samma slutsatser kan dras från betänkandet *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98). Frågan är därför om de förväntade fördelarna med att använda enhetliga begrepp och samma process i praktiken blir begränsad.

Utifrån det som anförts ovan bedöms det inte lämpligt att knyta ett genomförande av avtalets skyldigheter om miljöbedömningar till 6 kap. miljöbalken. I stället föreslås en separat reglering som utgår direkt från avtalets lydelse. Även om det kan förväntas att frågor kring tillämpningen dyker upp i ett senare skede till följd av en sådan lösning bedöms det bli ett enklare förfarande och en

²³ I SOU 2024:98, *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, föreslås att ansvaret för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen i miljöbalken samlas på en myndighet för att åstadkomma en mer effektiv, enhetlig och förutsebar process.

²⁴ Bland annat länsstyrelserna i Norrbottens, Skåne, Västmanlands och Värmlands län, s. 50 ff.

effektivare process i de relativt få fall som regelverket väntas bli aktuellt. Ett sådant regelverk är också enklare att anpassa efter standarder och riktlinjer allt eftersom de antas av partskonferensen. Med detta sagt finns det skäl att ändå låna angreppssätt och beståndsdelar från den miljöbedömningsprocess som finns i miljöbalken. Exempelvis bör den centrala roll som verksamhetsutövaren har även gälla för miljöbedömningsprocessen som bör införas för genomförande av avtalet. Ansvarsplaceringen på utövaren är ett uttryck för principen om att förorenaren betalar som Sverige har att tillämpa enligt avtalet (artikel 7).

6.2.2 Förutsättningar för ett beviljat tillstånd och allmänna miljöskyddskrav (artiklarna 7, 34 och 37)

Förslag: De allmänna hänsynreglerna i 2 kap. miljöbalken ska gälla för verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska även tillämpas vid prövningen av frågor om tillstånd.

Tillstånd ska kunna nekas med hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till annan stat.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska tillämpas

Avtalets reglering av miljökrav och beslut om att tillåta en verksamhet

Avtalet ställer vissa krav för att en verksamhet ska få tillåtas. Dels krävs att en miljöbedömning genomförts och att hänsyn tas till den vid beslutsfattandet (artiklarna 28.1 och 34.2). Dels får verksamheten tillåtas endast om alla rimliga ansträngningar gjorts, med beaktande av skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder, för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är förenligt med förebyggandet av avsevärda negativa effekter på den marina miljön (artikel 34.2). Med skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder får förstås krav på att verksamheten planeras och prövas samt villkor utformas i syfte att begränsa negativ påverkan på den marina miljön. I en parts beslut om att tillåta en verksamhet ska eventuella villkor avseende skadelindrande åtgärder och uppföljningskrav beskrivas tydligt (artikel 34.3). Bestämmelsen i artikel

34.2 kan även ses i ljuset av skyldigheterna för en part att se över sitt beslut och vidta åtgärder när avsevärda negativa effekter på den marina miljön uppstår till följd av en verksamhet som tillåts (artikel 37.2). I avtalet har rätten att besluta om en verksamhets tillåtlighet lämnats till parterna. Vår uppfattning är att artikel 34.2 innebär att det behöver införas en reglering som anger när tillstånd till en verksamhet eller åtgärd inte får lämnas utifrån de negativa effekter på den marina miljön som kan befaras.

Avtalets reglering kan inte sägas innehålla en tydlig skyldighet att ställa specifika materiella miljökrav för verksamheter som tillåts efter en miljöbedömning. Avtalet innehåller inte heller särskilda miljökrav som en verksamhet ska provas mot.

I avtalets allmänna del finns dock principer och strategier som parterna är skyldiga att iaktta och som kan få relevans vid såväl utformningen av villkor som vid bedömningen av om en verksamhet ska tillåtas (artikel 7). Bland dessa finns försiktighetsprincipen, principen att förorenaren ska betala och användningen av bästa tillgängliga vetenskapliga information. Även avtalets övergripande mål om att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion har relevans i detta sammanhang (artikel 2).

Vår bedömning är att avtalets mål samt de principer och strategier som framgår av artikel 7 bör få genomslag vid prövningen enligt de regler som bör införas för genomförande av avtalets skyldigheter i del IV. Det är angeläget att verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd, på grund av att de förväntade effekterna på miljön bedömts uppnå gränsvärdet, har att följa vissa grundläggande materiella regler till skydd för miljön. Det är också nödvändigt att prövningen av tillstånd sker mot någon form av materiella miljökrav. Det gäller även vid tillsyn, ändring av villkor och återkallande av tillstånd (se avsnitt 6.2.9).

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska gälla för verksamheter och åtgärder samt vid prövningen av frågan om tillstånd

Det finns skäl att titta närmare på miljöbalkens allmänna hänsynsregler när det gäller frågan om att införa materiella miljökrav och en borte gräns för när en verksamhet eller åtgärd inte ska få tillåtas med hänsyn till befarade negativa effekter på miljön.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innebär såväl materiella miljökrav (2 kap. 2–6 §§) som tillämpningsregler (2 kap. 1 och 7–10 §§). För att hänsynsreglerna ska få genomslag finns genomföranderegler i miljöbalken och annan lagstiftning. Viktigast i praktiken är reglerna om prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande, dispens och tillsyn.²⁵ Vid tillståndsprövning prövas om en verksamhet eller åtgärd uppfyller hänsynsreglerna och vilka villkor som ska gälla för tillståndet. Villkoren kan ses som en precisering av balkens olika hänsynsregler och de miljökrav som formuleras där. Även vid omprövning av en verksamhet tillämpas hänsynsreglerna. Vidare får tillsynsmyndigheter besluta om förelägganden med krav på försiktighetsmått och förbud för att genomdriva hänsynsreglerna i ett enskilt fall.

Hänsynsreglerna i 2 kap. 2–6 §§ innebär krav för verksamhetsutövare avseende nödvändig kunskap, att vidta försiktighetsmått, på bästa möjliga teknik samt att välja de minst skadliga produkterna och platsen med minst olägenhet för miljön. Kraven på försiktighetsmått relaterar till miljöbalkens målbestämmelse om att främja en hållbar utveckling (1 kap. 1 §). Syftet med kraven i 2 kap. 2–6 §§ är att miljöstörningar ska undvikas eller, när det inte är möjligt, så långt möjligt begränsas.²⁶

De innebär alltså inte ett totalförbud för verksamheter eller åtgärder men kan exempelvis innebära så höga kostnader för utövaren att denne inte vill bedriva verksamheten. Det ankommer nämligen på den som bedriver, önskar bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att visa att miljöbalkens hänsynsregler iakttas (2 kap. 1 §). Denna bevisbörda gäller vid tillståndsprövning, omprövning och tillsyn. Kraven på en verksamhet ska dock fastställas efter att hänsyn tagits även till andra intressen. Miljönyttan måste vägas mot kostnaden för försiktighetsmått. Kraven på försiktighetsmått får nämligen inte vara orimliga enligt den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 2 kap. 7 §.

Även om det vidtas försiktighetsmått som inte är orimliga kan riskerna för hälsa och miljö i ett enskilt fall anses så stora att åtgärden eller verksamheten inte bör tillåtas, om det inte finns mot-

²⁵ Michanek, G. & Zetterberg, C. (2021) *Den svenska miljörätten*, version 5 (JUNO) Iustus förlag, s. 112.

²⁶ Medan hänsynskraven i 2 kap. 2–6 §§ syftar till att förebygga skador och olägenheter finns i 2 kap. 8 § en bestämmelse syftar till att avhjälpa skador och olägenheter som redan uppkommit och som ger uttryck för principen om att förorenaren betalar.

stående intressen som klart överväger riskerna. Den frågan ska avgöras i en slutavvägning enligt 2 kap. 9–10 §§. Slutavvägningsreglerna innebär en möjlighet för regeringen att ge dispens för verksamheter som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse, om finns särskilda skäl eller vid vissa allvarigare konsekvenser, om en verksamhet eller åtgärd är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Dispens kan aldrig ges för verksamheter eller åtgärder som kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Som ovan konstaterats bedöms det vara av vikt att verksamheter och åtgärder som omfattas av den tillståndsplikt som bör införas har att följa vissa grundläggande materiella regler till skydd för miljön. De allmänna principer som parter till avtalet har att tillämpa bör också få genomslag för verksamheter och åtgärder som en sådan reglering träffar. Avtalets reglering av beslut om att tillåta en verksamhet och om omprövning av en tillåten verksamhet kräver också att en prövning kan ske, villkor utformas och tillsynsverktyg tillgripas utifrån miljökrav (artiklarna 34.2 och 37.2). Det behöver även införas en reglering som anger när en verksamhet eller åtgärd inte får bedrivas eller vidtas utifrån de negativa effekter på den marina miljön som kan befaras. Ett lämpligt och effektivt sätt att åstadkomma detta är att tillämpa miljöbalkens allmänna hänsynsregler. De allmänna hänsynsreglerna gäller enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln för såväl tillståndspliktiga verksamheter som vid prövningen av tillstånd. På samma sätt bör föreskrivas att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kräver tillstånd enligt den reglering som bör införas för genomförande av avtalet ska iaktta bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Det bör även föreskrivas att 2 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning av frågor om tillstånd.²⁷

En fråga som uppstår är ifall det finns delar av 2 kap. miljöbalken som inte bör göras tillämpliga för den reglering som genomför avtalet. Som utgångspunkt innehåller 2 kap. miljöbalken allmänt hållna kravregler som det inte finns skäl att undanta avseende verksamheter och åtgärder som avtalet innebär skyldigheter för. I ett antal bestämmelser finns dock hänvisningar till andra delar av miljö-

²⁷ För att de allmänna hänsynsreglerna ska bli tillämpliga även vid tillståndsprövningen behöver det särskilt föreskrivas då omfånget av en prövning enligt en viss lag enligt allmänna rättsliga principer bestäms uteslutande av reglerna i den aktuella lagen i den mån inget annat har angetts, se exempelvis prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 90.

balken som i sin tur eventuellt inte bör göras tillämpliga. Vår bedömning är dock att de andra delar av miljöbalken som det finns hänvisningar till inte blir tillämpliga utan vidare (2 kap. 6 § 2 och 2 kap. 7 § 2 miljöbalken).

Avseende platsvalet i 2 kap. 6 § innebär hänvisningen i andra stycket till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid platsvalet när de tillämpas vid prövningen av ärendet som sådant. För att hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. ska tillämpas för ett ärende som inte provas enligt balken krävs föreskrift om detta.²⁸ Någon sådan bör inte införas i regler som genomför avtalet i svensk rätt varför hushållningsbestämmelserna inte blir tillämpliga.

Hänvisningen i 2 kap. 7 § andra stycket till 5 kap. miljöbalken som handlar om miljökvalitetsnormer innebär att ytterligare krav kan ställas på en verksamhet eller åtgärd, än vad som bedöms rimligt efter den avvägning som normalt ska ske, om det behövs för att följa miljökvalitetsnormer. Några miljökvalitetsnormer för havsområden utanför nationell jurisdiktion finns inte varför 2 kap. 7 § andra stycket inte kommer att aktualiseras.

När det gäller avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken gäller att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess att skadan eller olägenheten har upphört och att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. I 10 kap. definieras föroreningskada och avhjälpande, avhjälpandeansvarets innebörd och finns regler om solidariskt ansvar och om preskription. Hänvisningen i 2 kap. 8 § till 10 kap. miljöbalken innebär att kraven på ett skäligt avhjälpande bestäms enligt detta kapitel. Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken bygger på den grundläggande principen om att förorenaren ska betala för avhjälpande och efterbehandling. Denna princip är parter till avtalet skyldiga att iaktta (artikel 7 i avtalet). Det bedöms därmed inte olämpligt att 10 kap. miljöbalken i viss mån tillämpas i förhållande till en reglering som genomför avtalet.

Utifrån ovanstående föreslår vi att miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. ska gälla för den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kräver tillstånd liksom vid prövningen av frågor

²⁸ Se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 19 och prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktions-system*, s. 122 ff.

om tillstånd för sådana verksamheter och åtgärder. Det innebär att de allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas vid prövningen av tillstånd, tillsyn och omprövning. Detta bedöms uppfylla avtalets skyldigheter i artiklarna 34.2 och 37.2 med god marginal och vara en lämplig ordning i förhållande till vad som gäller på svenskt territorium och i svenska maritima zoner.

Här kan även nämnas att avtalets mål, som bör avspeglas i en målbestämmelse i den lag som genomför avtalet i svensk rätt, bör inverka på tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna, i likhet med vad som gäller enligt miljöbalken (se avsnitt 4.3.3 och 5.2.2).

Tillstånd ska kunna nekas utifrån Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till annan stat

Verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan avse utvinning av naturtillgångar eller innebära att anläggningar och konstruktioner uppförs. Frågan om sådana verksamheter ska tillåtas är av intresse från både ett politiskt och folkrättsligt perspektiv. Som utgångspunkt bör det finnas möjlighet för Sverige att bestämma vilka verksamheter och åtgärder som ges tillstånd i havsområden utanför nationell jurisdiktion utifrån andra hänsyn än miljömässiga. Exempelvis kan en sådan verksamhet eller åtgärd ha utrikespolitiska eller säkerhetspolitiska implikationer. Det är därför rimligt att ett tillstånd kan nekas utifrån Sveriges relation till annan stat. Vidare träffas flera typer av verksamheter av krav till följd av andra internationella förpliktelser och folkrättsliga grundsatser som kan uppställa hinder för godkännande. I FN:s havsrättskonvention finns en mängd begränsningar för verksamheter och åtgärder i det fria havet och i Området som den tillståndsplikt som bör införas för genomförande av avtalet inte rimligen kan återge. Exempelvis finns i del XI av konventionen en hel regim för mineraltillgångar i Området där ISA är prövningsmyndighet för rättigheter att utforska och utvinna tillgångarna och som uppställer specifika krav på den som söker sådan rättighet (se exempelvis artikel 153). Vidare uppställer havsrättskonventionen vissa villkor för anläggningar, konstgjorda öar och andra konstruktioner i Området (artiklarna, 60, 87.1 d och 147). Som framgår av avsnitt 4.3.2 föreslås en generell begränsning utifrån folkrättsliga hänsyn. För tydlighetens skull föreslår vi att det även framgår att tillstånd kan

nekas utifrån sådana hänsyn. Samma möjlighet bör gälla för verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion som provas för tillstånd (mer om förutsättningarna för sådana tillstånd finns i avsnitt 6.2.10).

6.2.3 Undantag (artikel 29.4–29.6)

Förslag: Ett undantag från tillståndsplikten liksom kraven på förhandskontroll och miljöbedömning görs för verksamheter och åtgärder samt kategorier av verksamheter eller åtgärder vars möjliga effekter på miljön redan har bedömts.

Undantaget ska tillämpas när en miljöbedömning gjorts i enlighet med andra rättsliga instrument och ramverk eller av ett internationellt organ. En tillämpning av undantaget förutsätter

- att den tidigare bedömningen är likvärdig med den som krävs enligt avtalet och att resultatet av den beaktats, eller
- att de föreskrifter eller standarder som härrör från bedömningen var utformade för att förebygga, lindra eller hantera möjliga effekter på den marina miljön, så att de inte innebär avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar, och att dessa föreskrifter och standarder följs.

När undantaget tillämpas med grund i en tidigare likvärdig bedömning ska i vissa fall krav på kontroll och rapportering även gälla en undantagen verksamhet eller åtgärd.

Undantag ska även göras för verksamheter eller åtgärder som har genomgått en bedömning i enlighet med avtalet i en annan stat.

En verksamhetsutövare som vill att undantag ska tillämpas ska anmäla verksamheten eller åtgärden till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd. Anmälan ska innehålla det underlag och annan information som behövs för prövningen.

Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd ska i ett särskilt beslut avgöra om undantaget är tillämpligt. I tillämpliga fall ska frågan om kontroll och rapporteringskrav avgöras i samma beslut.

Om undantag tillämpas ska den tidigare miljökonsekvensbeskrivningen offentliggöras genom plattformen för informationsdelning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter om den närmare tillämpningen av undantaget och kraven på anmälan.

Undantag för verksamheter och åtgärder vars miljöeffekter redan bedömts

Enligt avtalet är varken en förhandskontroll eller miljöbedömning nödvändig när de möjliga effekterna av en planerad verksamhet eller kategori av verksamhet har bedömts i enlighet med krav i andra relevanta rättsliga instrument och ramverk eller av relevanta globala, regionala, subregionala och sektoriella organ (artikel 29.4 a). En tillämpning av undantaget förutsätter antingen att denna bedömning är likvärdig med den som avtalet kräver och att den beaktas (artikel 29.4 b i) eller att de föreskrifter och standarder som härrör från bedömningen var utformade för att förbygga, lindra eller hantera möjliga effekter på den marina miljön under avtalets gränsvärde för miljöbedömningar (artikel 29.4 b ii). Parten ska fastställa att villkoren är uppfyllda för att undantaget ska bli tillämpligt. Även när undantaget är tillämpligt ställer avtalet krav på att underlag om sådana bedömningar offentliggörs (artikel 29.5). Vidare ska verksamheter som undantaget i artikel 29.4 b i är tillämpligt för övervakas och granskas av parterna och rapporter om detta offentliggörs, om verksamheten inte är föremål för övervakning och granskning inom ramen för ett annat instrument eller ramverk eller av ett internationellt organ (artikel 29.6).

Undantaget som artikel 29.4–29.6 medger kan förväntas få betydelse för Sveriges genomförande av avtalets miljöbedömnings-skyldigheter. De havsområden som avtalet är tillämpligt på i Sveriges närhet omfattas i mycket stor utsträckning av olika regionala och sektoriella internationella överenskommelser där påverkan på den marina miljön av verksamheter på olika sätt bedöms. Undantaget kan även förväntas få stor betydelse för Sveriges genomförande av avtalets krav på miljöbedömningar för verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion (se avsnitt 6.2.10).

Miljöbedömningarna som avtalet kräver är av hög komplexitet, inte minst på grund av den begränsade kunskap som finns om miljön och om biologiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Att fullt utnyttja särskild kunskap om påverkan på den marina miljön av en verksamhetstyp eller kunskap om ett område bedöms främja avtalets mål om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald. Bestämmelsen innebär att dubbelarbete kan undvikas och att kompetens hos bland annat internationella organ med sektorspecifika befogenheter kan tillvaratas. Det är exempelvis möjligt att undantaget kan komma att tillämpas till följd av bedömningar som utförs av IMO för sjöfarten, som en kategori av verksamhet som standarder antagits för. Det kan även komma att tillämpas till följd av bedömningar av fiske, som en kategori av verksamhet som föreskrifter meddelats för, som utförts inom ramen för regionala fiskeriförvaltningsorganisationer. Den närmare innebörden av undantaget i artikel 29.4–29.6 är dock inte helt klarlagd. Exempelvis finns ingen ledning för hur bedömningen avseende likvärdighet ska göras eller för bedömningen av föreskrifter och standarder för effekter under gränsvärdet (se avsnitt 6.1.3).

Ett exempel på när undantaget kan förväntas bli tillämpligt utifrån en likvärdig bedömning är verksamheter och åtgärder som lagen om Antarktis är tillämplig för. Som ovan konstaterats kan kraven på miljöbedömningar till följd av Antarktis miljöskyddsprotokoll anses vara väl utvecklade. I svensk rätt finns till följd av lagen om Antarktis långtgående kontroll av verksamheter, där även vistelse kräver en ansökan om tillstånd med bifogad miljökonsekvensbeskrivning. En fråga uppstår därför om verksamheter och åtgärder som lagen om Antarktis tillämpas på uttryckligen ska undantas vid genomförandet av avtalet i svensk rätt. I avtalet gäller dock vissa skyldigheter även om undantaget tillämpas, om att offentliggöra miljökonsekvensbeskrivningar och om övervakning och granskning. Syftet med bestämmelsen kan därför även vara att samla information om alla tillåtna verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion, oavsett om de genomförts eller tillåtits enligt kraven i avtalet eller i andra instrument och ramverk eller av internationella organ. Detta talar för att verksamheter och åtgärder som lagen om Antarktis är tillämplig för inte ska undantas i sin helhet.

Även krav på tillstånd ska undantas

För att genomföra artikel 29.4–29.6 bör ett undantag från kraven på tillstånd, förhandskontroll och miljöbedömning införas för verksamheter och åtgärder vars miljöeffekter redan bedömts. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med avtalet att även undanta krav på tillstånd. I artikel 29.4 uttrycks undantaget för förhandskontroll och miljöbedömning. Samtidigt finns inget uttryckligt krav på tillstånd i avtalet utan detta föreslår vi för att genomföra kraven i del IV, även om att en part ska avgöra om en verksamhet ska fortsätta (artikel 34). Artikel 29.4 b i, som gäller en tidigare likvärdig bedömning, kräver att den tidigare bedömningen beaktas. ”Beaktas” används i presens, både i EU-kommissionens svenska översättning av avtalet och den engelska original lydelsen ”are taken into account”. Det kan tolkas som att en tidigare likvärdig bedömning ska beaktas på så sätt att den kan ersätta en miljöbedömning enligt avtalet när en part bedömer om en verksamhet kan fortsätta. Det som talar mot en sådan tolkning är att det kan förutsättas att en prövning av en verksamhets tillåtlighet, exempelvis genom villkorsprövning, har genomförts om en miljöbedömning likvärdig med avtalets krav har utförts. Överlappande tillståndskrav och beslut med villkor för verksamheter och åtgärder bör i största möjliga mån undvikas. Vår bedömning är därför att tillståndskravet bör undantas även i de fall undantaget tillämpas på grund av en tidigare likvärdig bedömning, förutsatt att bedömningen ”beaktats”. ”Beaktats” syftar då på ett eventuellt tillstånd, godkännande eller utformning av villkor av någon annan än den myndighet som prövar frågor om tillstånd till följd av de regler som bör införas för att genomföra avtalet.

Undantag ska även göras när en prövning enligt avtalet utförts i en annan stat

Utöver sådana tidigare miljöbedömningar som avtalet anger bör ett undantag även göras när en förhandskontroll eller miljöbedömning i enlighet med kraven i avtalet redan har utförts i en annan stat. Avtalet innehåller inte någon reglering av situationer av överlappande jurisdiktion över verksamheter som skyldigheterna gäller för. Samtliga EU-medlemsstater kan väntas genomföra avtalet.

Utifrån att det svenska genomförandet bör omfatta såväl svenska medborgare som personer med hemvist här, juridiska personer, fartyg och luftfartyg bör överlappande skyldigheter avseende miljöbedömningar hanteras i största möjliga mån. Ett sätt att göra detta är att låta undantaget omfatta även de fall då en annan stat genomfört en bedömning i enlighet med avtalets krav. Vi bedömer att det är en lämplig lösning och föreslår därför att undantag även ska göras för verksamheter eller åtgärder som en annan stat utfört en förhandskontroll för eller godkänt efter en miljöbedömning i enlighet med kraven i avtalet. I dessa fall bör inte avtalets särskilda villkor gälla och inte heller kraven på offentliggörande av information, kontroll eller övervakning. Det bör inte krävas att den stat som utfört prövningen är avtalspart. Avgörande ska vara om prövningen genomförts i enlighet med avtalet. Det kan nämligen inte uteslutas att stater kan komma att genomföra sådana prövningar utan att vara parter till avtalet.

Undantagens tillämplighet ska avgöras efter anmälan av en verksamhetsutövare

Eftersom avtalet kräver att parten fastställer att villkoren är uppfyllda för att undantaget ska bli tillämpligt behöver frågan om undantag ska göras från kraven om förhandskontroll och tillstånd avgöras i ett särskilt beslut. Avtalets lydelse behöver vara styrande för utformningen av rekvisiten, inte minst utifrån den oklarhet som finns avseende undantagets närmare innebörd och tillämpning.

Verksamhetsutövaren bör få ansvar för att väcka frågan om undantagets tillämpning. Det ligger i verksamhetsutövarens intresse att undvika de krav som anmälningsplikten i förhandskontrollen (se avsnitt 6.2.4) och tillståndsplikten innebär. Vi föreslår därför att artikel 29.4–29.6 genomförs på så sätt att en verksamhetsutövare ska göra en anmälan av verksamheten eller åtgärden till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd (se nedan avsnitt 6.2.12) som då bör pröva frågan om undantagets tillämplighet. Verksamhetsutövaren bör även ansvara för att myndigheten har det underlag som behövs för att pröva frågan. Underlaget bör ofta utgöras av den tidigare miljökonsekvensbeskrivningen. Utöver denna kan även annan information vara nödvändig, exempelvis villkor, standarder eller riktlinjer för en viss verksamhet eller kategori av verk-

samhet eller information om hur standarder iakttas. I vissa fall kan det eventuellt bedömas nödvändigt med information om det regelverk som den tidigare bedömningen har genomförts utifrån. När det gäller undantagets tillämplighet på grund av en prövning av verksamheten eller åtgärden i en annan stat kan i stället ett beslut motsvarande det som en förhandskontroll utmynnar i eller ett beslut om tillåtlighet vara tillräckligt.

Om villkoren för att undanta en verksamhet eller åtgärd från kraven om förhandskontroll och tillståndsplikt är uppfyllda gäller i vissa fall krav på övervakning och granskning. Myndigheten bör även ta ställning till sådana krav i samband med att undantagets tillämplighet avgörs. Även här är det rimligtvis verksamhetsutövaren som ska ta fram underlag som innebär att kraven kan undvikas.

Kraven på innehållet i anmälan bör formuleras som det underlag som behövs för prövningen av undantaget samt, i förekommande fall uppgifter om övervakning och granskning.

När undantaget tillämpas med stöd i avtalets bestämmelser behöver den tidigare miljökonsekvensbeskrivningen offentliggöras genom plattformen för informationsdelning, enligt kraven i avtalet. Ansvaret för detta bör ankomma på myndigheten som handlägger ärenden om tillstånd och beslutar i frågan om undantagets tillämplighet (se vidare om samrådsansvar i avsnitt 6.2.7).

Föreskriftsrätt

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om den närmare tillämpningen av undantagen liksom vilka krav som ska ställas på innehållet i anmälan.

6.2.4 Förhandskontroll (artiklarna 30–31.1 a)

Förslag: För att avgöra om en verksamhet eller åtgärd kräver tillstånd ska en förhandskontroll genomföras.

Förhandskontrollen ska innebära att den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd i ett särskilt beslut avgör om det finns skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden

kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och därför kräver tillstånd.

Regeringen ska ges rätt att meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara ska göra en anmälan hos den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd. Anmälningsskyldigheten ska gälla planerade verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Den ska även gälla planerade verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Anmälan ska innehålla uppgifter om verksamheten eller åtgärden, platsen och dess egenskaper, en inledande analys av möjliga miljöeffekter och alternativ samt andra relevanta kriterier.

Bedömningen av om tillståndsplikt föreligger ska göras utifrån de faktorer som anmälan ska innehålla information om.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter om bedömningen av tillståndsplikt och kraven på innehållet i anmälan.

En förhandskontroll ska avgöra om krav på tillstånd föreligger

Avtalet ställer krav på att en part i en förhandskontroll ska fastställa om en miljöbedömning krävs för en planerad verksamhet (artikel 31). Förhandskontrollen ska genomföras utifrån i avtalet angivna faktorer hänförliga till verksamheten, platsen och möjliga effekter på den marina miljön samt innehålla vissa angivna beskrivningar och analyser (artikel 30.1 a och 30.2). Kontrollen ska vara tillräckligt ingående för att parten ska kunna bedöma om det finns skälig anledning att anta att den planerade verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön, vilket är gränsvärdet för kravet på en miljöbedömning (artikel 30.1 b).

I avtalet gäller kravet på en förhandskontroll för verksamheter som uppfyller ett lägre gränsvärde än det som avgör om en miljöbedömning är nödvändig. En förhandskontroll ska göras om en verksamhet ”kan ha mer än en mindre eller övergående effekt” på den marina miljön eller om effekterna är ”okända eller oklara” (artikel 30.1). Denna bedömning ska göras utifrån samma faktorer som ska beaktas under förhandskontrollen (artikel 30.2). I övrigt finns inte någon vägledning i avtalet avseende bedömningen av detta lägre gränsvärde. Det vetenskapliga och tekniska organet ska dock anta standarder och riktlinjer för bedömningen (artikel 38.1 a).

För beslut under förhandskontrollen som innebär att det inte finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön gäller i vissa fall särskilda krav på samråd kring och omprövning av beslutet (artikel 30.1 a i–vi).

För att genomföra avtalets skyldigheter i denna del behöver frågan om en verksamhet eller åtgärd uppfyller gränsvärdet för en miljöbedömning avgöras av en myndighet i ett särskilt beslut. Som redogjorts för tidigare bör en tillståndsplikt knytas till samma gränsvärde. Frågan om det finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön blir då styrande för såväl tillståndsplikten som kraven på en miljöbedömning.

En förhandskontroll ska enligt avtalet göras för verksamheter och åtgärder som uppfyller det lägre gränsvärdet. Det finns ingen nedre gräns för vad som omfattas av begreppen verksamhet och åtgärd utan allt som företas på det fria havet är verksamhet eller åtgärd. Det är därför inte möjligt att låta alla verksamheter och åtgärder genomgå förhandskontrollen. I stället bör avtalets krav genomföras på så sätt att det införs en skyldighet för den som planerar att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd i de aktuella havsområdena att anmäla verksamheter och åtgärder som uppfyller avtalets första gränsvärde. Det blir på så sätt upp till verksamhetsutövaren att göra bedömningen av det lägre gränsvärdet. Det kan förväntas att personer som planerar att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder kommer att anmäla även verksamheter och åtgärder som inte når upp till det första gränsvärdet, eftersom det kan vara svårt att bedöma om gränsvärdet är uppfyllt. Det behöver dock inte avgöras i ett särskilt beslut om det första gränsvärdet är uppfyllt

utan det kan ske vid bedömningen om det andra gränsvärdet är uppfyllt. Bedömningen sker nämligen på samma underlag.

En sådan lösning kan jämföras med regleringen i miljöbalken där skyldigheten ligger hos verksamhetsutövaren att på angivet sätt undersöka om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan innan länsstyrelsen beslutar i frågan (6 kap. 23 § miljöbalken).

Vi föreslår därför att förhandskontrollen ska innebära att frågan om det finns skäligen anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön avgörs i ett särskilt beslut efter anmälan av en verksamhetsutövare.

Föreskriftsrätt avseende tillståndsplikt och krav på miljöbedömning

Förhandskontrollen som ska avgöra om det finns ett krav på tillstånd för en verksamhet eller åtgärd har stora likheter med undersökningen av betydande miljöpåverkan i 6 kap. miljöbalken. I enlighet med miljöbalkens regelverk har regeringen meddelat föreskrifter om att vissa verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.²⁹ Det finns skäl att på motsvarande sätt möjliggöra ställningstagande i frågan om tillståndsplikt och krav på miljöbedömning för verksamheter och åtgärder som träffas av avtalets skyldigheter. Det bedöms förenligt med avtalet att möjliggöra en sådan generell prövning av vissa verksamheter. Inte minst utifrån att det vetenskapliga och tekniska organet getts rätt att utarbeta standarder och riktlinjer bland annat avseende en vägledande och icke-uttömmande förteckning över verksamheter som kräver eller inte kräver en miljöbedömning (artikel 38.2 a). Vi föreslår därför att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

²⁹ 6–7 §§ miljöbedömningsförordningen efter bemyndigande i 6 kap. 21 § miljöbalken.

Närmare om anmälan

Förhandskontrollen kan genomföras utifrån ett krav på att verksamheter och åtgärder som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekterna är okända eller oklara ska anmälas. Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att formulera regleringen av en sådan anmälan som en plikt för verksamhetsutövare, för att säkerställa att avtalets krav i denna del genomförs. Till denna anmälningsplikt kan då sanktioner kopplas (se avsnitt 6.2.14 och 10). När det gäller lämpligheten av att införa en sådan anmälningsplikt som är kopplad till avtalets gränsvärde för miljöpåverkan kan följande sägas.

Till följd av miljöbalken föreligger en anmälningsskyldighet för en mängd verksamheter. Skyldigheten är oftast knuten till angivna verksamheter (exempelvis miljöprövningsförordningen (2013:251) som framför allt avser miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken). Anmälningsplikt föreligger dock även för verksamheter och åtgärder som har viss påverkan på miljön. Exempelvis föreligger anmälningsplikt när en verksamhet eller åtgärd väsentligen kan påverka naturmiljön.³⁰ Denna anmälningsplikt innebär att en verksamhetsutövare har att göra en egen riskbedömning och pröva om den anmälan för samråd är nödvändig. Plikten att anmäla en verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligen ändra naturmiljön har fått viss kritik utifrån att rekvisitet ”väsentligen ändra naturmiljön” har bedömts vara oklart.³¹ Problematiken finns dock även i andra bestämmelser i miljöbalken. Exempelvis kräver ändringar av tillståndspliktiga verksamheter tillstånd om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.³²

Vi bedömer därför att anmälningsplikten lämpligen kan kopplas till ett gränsvärde för miljöpåverkan. En verksamhetsutövare bör därmed vara skyldig att anmäla en verksamhet eller åtgärd hos en myndighet i de fall verksamheten eller åtgärden kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara.

³⁰ 12 kap. 6 § miljöbalken och förordningen om anmälan för samråd.

³¹ Ett förslag av Lagrådet att ersätta skyldigheten med en rekommendation att samråda med tanke på oklarheten i rekvisitet »väsentligt ändra naturmiljön» förkastades vid införandet av miljöbalken eftersom det ansågs strida mot det miljöpolitiska syftet med reformen, prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 381.

³² 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Anmälningssplikten bör gälla för verksamheter och åtgärder som planeras i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion. För att uppfylla avtalets skyldigheter i artikel 28.2 behöver anmälningssplikten även omfatta verksamheter och åtgärder som planeras i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion vars effekter på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion uppfyller gränsvärdet (se vidare i avsnitt 6.2.10).

Bedömningen som verksamhetsutövaren har att göra behöver därför ta hänsyn till verksamheten, platsen och miljöeffekter. För en verksamhet eller åtgärd som planeras i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion är det eventuella gränsöverskridande miljöeffekter som är av relevans för anmälningssplikten.

Vid prövningen av tillståndssplikten i förhandskontrollen bör hänsyn tas till de i avtalet angivna faktorerna och krav i övrigt. För att möjliggöra detta bör verksamhetsutövaren åläggas att ta fram underlag. Även här kan en jämförelse göras med vad som gäller enligt miljöbalken och det samrådsunderlag som en verksamhetsutövare har att ta fram i undersökningen av frågan om betydande miljöpåverkan och vilka hänsyn som länsstyrelsen ska ta vid beslutet.³³

Kraven på underlaget behöver omfatta de i avtalet listade faktorerna som ska ingå i bedömningen av gränsvärdet (artikel 30.2) liksom de punkter som förhandskontrollen enligt avtalet ska omfatta (artikel 30.1 a). Artikel 30.2 och 30.1 a överlappar i viss mån varandra och kraven på underlaget kan sammanställas enligt följande.

- En beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden, inklusive dess syfte, varaktighet och intensitet liksom teknik som ska användas samt på vilket sätt verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas,
- en beskrivning av platsen och platsens egenskaper och ekosystem, inklusive områden av särskild ekologisk eller biologisk betydelse eller sårbarhet,
- en inledande analys av möjliga miljöeffekter av den planerade verksamheten eller åtgärden och eventuella alternativ, och
- andra relevanta ekologiska eller biologiska kriterier.

³³ 8–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Vid anmälan av vissa miljöfarliga verksamheter (9 kap. 6 § miljöbalken) ställs krav på samma underlag som i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken enligt 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet.

Avtalet preciserar miljöeffekter till att även omfatta kumulativa effekter, som i sin tur har en särskild definition (artikel 1.6). Vid ett svensk genomförande av avtalet bör även kumulativa effekter beaktas när en verksamhets eller åtgärds effekter på miljön bedöms. Detta gäller dock inte bara förhandskontrollen utan även under miljöbedömningen. Därför lämnas förslag om en särskild definition av miljöeffekter (se avsnitt 6.2.6). Definitionen av miljöeffekter innebär att de inte är begränsade geografiskt. Enligt avtalet ska gränsöverskridande effekter beaktas. För en verksamhet eller åtgärd som planeras i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion behöver anmälan innehålla en analys av effekterna på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Eftersom listan för underlaget inte är uttömmande utan även omfattar ”andra relevanta ekologiska eller biologiska kriterier” finns det utrymme att beakta relevanta standarder och riktlinjer som antagits av partskonferensen om bland annat gränsvärdena och miljöeffekter (artikel 38.1).

Närmare om beslut i fråga om tillståndsplikt

En verksamhet eller åtgärd bör anmälas hos den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd och som därmed har att vara prövningsmyndighet för förhandskontrollen (se avsnitt 6.2.12 om beslutsordning och handläggning).

När underlaget getts in av verksamhetsutövaren bör frågan om det finns skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och därför kräver tillstånd avgöras i ett särskilt beslut.

Som nämnts tidigare ställer avtalet krav på vad bedömningen ska omfatta och vilka faktorer som ska beaktas (artikel 30.2 och 30.1 a). Vid genomförande av förhandskontrollen bör kraven på prövningen utformas utifrån avtalets lydelse. Detta är särskilt angeläget utifrån att det vetenskapliga och tekniska organet kommer att anta standarder och riktlinjer för bedömningen. Bedömningen som prövningsmyndigheten har att göra kan utgå från de faktorer som formulerats avseende kraven på anmälan ovan. Som också konstaterats ovan ska bedömningen av miljöeffekterna av en verksamhet eller

åtgärd beakta kumulativa effekter och gränsöverskridande effekter som kan uppstå på den marina miljön. Vid bedömningen av en verksamhet eller åtgärd som planeras i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska även effekter i havsområden inom nationell jurisdiktion beaktas. För en verksamhet eller åtgärd som planeras i havsområden inom en annan stats jurisdiktion är det effekter på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion som ska bedömas.

För beslut under förhandskontrollen som innebär att det inte finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön behövs en särskild reglering avseende samråd och omprövning av beslut (se avsnitt 6.2.5).

Om en verksamhet eller åtgärd efter beslut och eventuell omprövning inte bedöms uppfylla gränsvärdet för tillståndsplikt och miljöbedömning bör ärendet avslutas. Ingen tillståndsplikt eller andra krav föreligger till följd av avtalet i dessa fall.

Om det finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön krävs tillstånd. En ansökan om tillstånd bör därför ges in till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd varefter arbetet med framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen kan inledas.

Föreskriftsrätt

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges rätt att meddela föreskrifter om bedömningen av tillståndsplikt och kraven på innehållet i anmälan.

6.2.5 Omprövning av beslut i förhandskontrollen (artikel 31.1 a)

Förslag: För beslut i förhandskontrollen som innebär att en verksamhet eller åtgärd inte kräver tillstånd, men bedöms kunna ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara ska särskilda krav på samråd gälla.

Bedömningen av om det föreligger krav på sådant samråd ska göras i samband med beslut i fråga om krav på tillstånd. Bedömningen ska göras utifrån samma faktorer.

Samrådet ska innebära att beslutet offentliggörs genom plattformen för informationsdelning för att möjliggöra synpunkter från parter till avtalet inom 40 dagar och rekommendationer från det vetenskapliga och tekniska organet.

Den som meddelat beslut i fråga om tillståndsplikt ska ha rätt att ändra sitt beslut att en verksamhet eller åtgärd inte kräver tillstånd om den på grund av synpunkter eller rekommendationer som lämnats under samrådet anser att beslutet är felaktigt.

I beslut som innebär att ett samråd ska genomföras ska uppgift tas in om att beslutet om tillståndsplikt kan ändras under dessa förutsättningar.

Särskilda krav på samråd för vissa beslut om att tillstånd inte krävs

Om förhandskontrollen utmynnar i ett beslut från parten att en miljöbedömning inte krävs ska beslutet offentliggöras för att möjliggöra synpunkter från andra parter (artikel 31.1 a). Andra parter har möjlighet att lämna synpunkter på beslutet inom 40 dagar från beslutets offentliggörande (artikel 31.1 a ii). Framförs då farhågor för möjliga effekter av den prövade verksamheten ska den beslutande parten ta hänsyn till synpunkterna och överväga att ompröva sitt beslut (artikel 31.1. a iii). Om synpunkter lämnas av en annan part ska det vetenskapliga och tekniska organet överväga och utvärdera de möjliga effekterna av verksamheten som beslutet avser och kunna ge rekommendationer till den beslutande parten

efter att ha gett parten möjlighet att bemöta eller beakta synpunkterna från en annan part (artikel 31.1 a iv). Den beslutande parten är skyldig att ta hänsyn till varje rekommendation från det vetenskapliga och tekniska organet (artikel 31.1 a v).

För att genomföra avtalets krav på samråd och omprövning behövs en särskild reglering. Avtalet innehåller här relativt detaljerade regler för det samråd som ska genomföras genom plattformen för informationsdelning. Trots detta är det inte helt klart när en part ska överväga att ompröva sitt beslut. Tidsfristen om 40 dagar gäller bara andra parter. Vår bedömning är att omprövning bör ske först sedan det vetenskapliga och tekniska organet fått möjlighet att överväga beslutet och eventuellt lämnat en rekommendation till parten. Det finns ingen tydlig tidsgräns för detta samrådsförfarande. Riktlinjer och standarder om samrådsförfarandet ska dock antas av partskonferensen (artikel 38.1 d).

Skyldigheterna om samråd och omprövning i artikel 31.1 a gäller verksamheter och åtgärder som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara. Eftersom det föreslagna genomförandet av förhandskontrollen inte innebär något ställningstagande från myndighet avseende detta lägre gränsvärde finns det skäl att begränsa en skyldighet att genomföra samråd och omprövning av beslut till verksamheter och åtgärder som bedöms uppfylla detta gränsvärde. Eftersom det kan förväntas att även verksamheter eller åtgärder anmäls som inte uppfyller gränsvärdet för förhandskontroll bör det undvikas att beslut som avser verksamheter och åtgärder som inte uppnår detta gränsvärde underställs samråd med andra parter.

Avtalets skyldigheter i denna del bör genomföras genom en skyldighet att genomföra ett samråd avseende beslut som innebär att tillståndsplikt inte förlägges och en rätt för myndigheten som meddelat det att ändra beslutet. Skyldigheten bör endast gälla verksamheter eller åtgärder som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara. Detta innebär att en bedömning av det lägre gränsvärdet behöver göras. Enligt avtalet ska denna bedömning utgå från faktorer som även bedömningen av det högre gränsvärdet, som är avgörande för tillståndsplikten, ska utgå ifrån (artiklarna 30.2 och 38.1 a). Vi föreslår därför att bedömningen av om samråd krävs för beslut

i förhandskontrollen görs i samband med att frågan om tillståndsplikt avgörs.

Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd får då först ta ställning till om det finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och därför kräver tillstånd. Är svaret på den frågan nekande behöver myndigheten ta ställning till om verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan ändå är sådan att det finns ett krav på samråd avseende beslutet att ingen tillståndsplikt föreligger.

Samrådet bör genomföras på så sätt att beslutet som förhandskontrollen utmynnat i offentliggörs genom plattformen för informationsdelning med upplysning om att synpunkter från andra parter kan lämnas inom 40 dagar från offentliggörandet.

Avtalet innehåller bestämmelser om att synpunkter från en part avseende beslut i förhandskontrollen kan behöva bemötas när det vetenskapliga och tekniska organet överväger verksamheten eller åtgärden som beslutet avser (artikel 31.1 a iv). Detta bedöms inte kräva någon särskild reglering utan kan hanteras inom ramen för ett samrådsansvar för den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd (se avsnitt 6.2.7).

Omprövningsrätt

Avtalets reglering av andra parters möjligheter att lämna synpunkter på beslut att en verksamhet inte kräver tillstånd innebär att en omprövningsrätt avseende sådana beslut behöver införas.

När det gäller en myndighets ändring av förvaltningsbeslut finns det skäl att utgå från förvaltningslagens (2017:900) reglering. Av särskilt intresse är den rätt som finns för en myndighet att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning (37 §). För beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part finns vissa begränsningar i omprövningsrätten. Ett gynnande beslut kan bland annat ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Sådana återkallelseförbehåll är vanligen

angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på men kan också tas in i ett förvaltningsbeslut.

Beslut i förhandskontrollen som innebär att det inte finns ett krav på tillstånd för en planerad verksamhet eller åtgärd får anses vara gynnande för en enskild på det sätt som avses i 37 § förvaltningslagen. Det är av vikt att en reglering om omprövning av beslut utformas så förutsägbar som möjligt. För att möjliggöra en omprövningsrätt avseende beslut i förhandskontrollen bedöms det nödvändigt att ange under vilka förutsättningar som ett sådant beslut får ändras. En omprövning bör kunna göras då synpunkter från parter eller rekommendationer från det vetenskapliga och tekniska organet medför att beslutet anses felaktigt. I beslut under förhandskontrollen att det inte finns krav på tillstånd men på samråd bör även ett tydligt återkallelseförbehåll tas in i beslutet. Det bör därför föreskrivas att beslut som innebär att ett sådant samråd ska genomföras ska innehålla uppgift om att beslutet i fråga om tillståndsplikten kan ändras.

Rätten till omprövning av beslut bör utformas med ledning i 37 § förvaltningslagen och bör därmed tillkomma den som meddelat beslutet. Som utgångspunkt är detta en förvaltningsmyndighet (se avsnitt 6.2.12 om beslutsordning och handläggning av ärenden). Det kan dock finnas ett intresse från regeringen att involveras i vissa fall. Det kan exempelvis vara så att myndigheten trots synpunkter från en annan stat eller rekommendationer från det vetenskapliga och tekniska organet inte anser att beslutet är felaktigt. Sådana synpunkter och rekommendationer bedöms dock kunna hanteras inom ramen för myndighetens allmänna skyldighet att underrätta utrikesdepartementet när en fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer (10 kap. 13 § regeringsformen). Det bedöms inte nödvändigt att låta regeringen kunna ta över ärendet för beslut i frågan om tillståndsplikt.

6.2.6 Miljöeffekter

Förslag: Miljöeffekter ska definieras som direkta och indirekta effekter på miljön, inklusive medföljande ekonomiska, sociala, kulturella och hälsorelaterade effekter, som kan vara kumulativa.

Med kumulativa effekter ska avses de kombinerade och stegvis ökande effekter som följer av olika verksamheter och åtgärder, inbegripet tidigare kända, nuvarande och rimligen förutsebara verksamheter och åtgärder, eller av upprepadet av liknande verksamheter och åtgärder över tid samt konsekvenserna av klimatförändringar, havsförurning och relaterade effekter.

En särskild definition av miljöeffekter införs

Huvudsyftet med såväl förhandskontrollen som den efterföljande miljöbedömningen är att identifiera och bedöma de möjliga miljöeffekterna av en verksamhet eller åtgärd. Begreppet kumulativa effekter är definierat i avtalets första del om användning av begrepp (artikel 1.6). I del IV om miljöbedömningar finns också vissa beskrivningar av vad som avses med miljöeffekter. Bland annat ska parterna genom att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen säkerställa att de viktigaste miljömässiga effekterna och eventuella medföljande effekter, däribland ekonomiska, sociala, kulturella och hälsorelaterade effekter, inbegripet kumulativa effekter och effekter i områden inom nationell jurisdiktion, fastställs (artikel 31.1 b). Samma beskrivning återfinns i bestämmelsen om övervakning av tillåtna verksamheter (artikel 35). Det finns dock ingen generell definition av miljöeffekter i avtalet. Det vetenskapliga och tekniska organet ska utarbeta standarder och riktlinjer för bedömningen av effekter, även gränsöverskridande sådana, och hur de bör beaktas i samband med miljöbedömningen (artikel 38.1 a-c). När det gäller verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion innebär avtalet krav när de kan orsaka en viss nivå av påverkan på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion (artikel 28.2). I dessa fall är den gränsöverskridande aspekten av miljöeffekterna den relevanta. Utifrån detta bedöms det nödvändigt att tydliggöra vad som avses med miljöeffekter vid tillämpningen av bestämmelser som genomför avtalets skyldigheter om miljöbedömningar.

I miljöbalken finns en definition av miljöeffekter för tillämpning av 6 kap. om miljöbedömningar. Med miljöeffekter avses då direkta och indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på olika, listade, delar av miljön (6 kap. 2 § miljöbalken). Denna definition omfattar effekter på bland annat befolkningen och människors hälsa, klimat, bebyggelse och kulturmiljö liksom hushållning med vatten, material, råvaror och energi, så länge som det finns ett samband med påverkan på miljön. Vid införandet av 6 kap. miljöbalken angavs att ordförklaringen av miljöeffekter innebär att de effekter som omfattas inte är begränsade geografiskt utan kan avse effekter både i närområdet och utom Sveriges gränser.³⁴

Avtalets beskrivning av de effekter som ska ingå i miljöbedömningen utgår på samma sätt som definitionen i miljöbalken från att det ska finnas ett samband mellan eventuella ekonomiska och sociala effekter och miljöpåverkan för att de ska beaktas. Det kan dock inte uteslutas att bedömningen som krävs enligt avtalet är bredare eller skiljer sig på andra sätt från den som följer av miljöbalken. Den närmare innebörden av miljöeffekter enligt avtalet kan vidare förväntas konkretiseras sedan standarder och riktlinjer avseende miljöbedömningar antagits av partskonferensen. Vad som avses med miljöeffekter vid tillämpning av bestämmelserna som genomför avtalets skyldigheter i denna del bör utifrån det som anförts tydliggöras genom en särskild definition. Denna definition bör utformas utifrån avtalets beskrivningar av de effekter som ska bedömas. Avtalets definition av kumulativa effekter kan återges oförändrad. Utifrån avtalets krav på att gränsöverskridande effekter ska beaktas ska definitionen inte innebära någon geografisk begränsning. För verksamheter och åtgärder inom nationell jurisdiktion är detta särskilt relevant eftersom avtalets skyldigheter just avser fall när sådana kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

³⁴ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 185.

6.2.7 Samråd (artikel 32)

Förslag: Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd ska ansvara för samråd och offentliggörande av information om verksamheter och åtgärder som prövas enligt de bestämmelser som genomför avtalet.

Samma myndighet ska ansvara för samråd om vissa verksamheter och åtgärder som prövas enligt 6 kap. miljöbalken.

Under miljöbedömningsprocessen ska det vara möjligt att lämna synpunkter direkt till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd i en nationell samrådsprocess.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att meddela ytterligare föreskrifter om samråd och offentliggörande av information.

Samråd under miljöbedömningsprocessen och i övrigt

Den samrådsskyldighet som finns i avtalet genomsyrar hela miljöbedömningsprocessen. Som framgår nedan om miljöbedömningen ska underlag offentliggöras genom plattformen för informationsdelning under arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning; när ett förslag till avgränsning tagits fram, när ett utkast tagits fram och när den fått sitt slutgiltiga innehåll (artiklarna 32 och 33). Även beslut angående verksamhetens eller åtgärdens tillåtlighet ska offentliggöras (artikel 34.3).

Avtalet kräver att de mest påverkade staterna fastställs varvid kuststaters suveräna rättigheter till naturresurser som kan påverkas ska beaktas liksom stater som i området för den planerade verksamheten bedriver verksamheter som kan bli påverkade (artikel 32.2). Ansvaret för detta kan i viss mån läggas på verksamhetsutövare som bör ta fram underlag och analyser av effekterna.

Generellt ska samråd och offentliggörande av information ske på ett inkluderande, transparent och skyndsamt sätt (artikel 48.3). I vissa fall ska samråden vara riktade och förebyggande, exempelvis när samrådet inbegriper små östater under utveckling (artikel 32.4). Samma gäller när en verksamhet kan påverka ett område i det fria havet som är helt omgivet av andra staters ekonomiska zoner, då även en så kallad förhandsanmälan ska göras av parten (artikel 32.6).

Standarder och riktlinjer för samråd och informationsdelning ska tas fram av det vetenskapliga och tekniska organet (artikel 38.1 d). Det kan förutsättas att krav kommer att ställas på att handlingar översättas från svenska.

Det finns även krav på offentliggörande av information och underlag samt krav på samråd avseende andra processer i del IV. Som ovan redogjorts för ska miljökonsekvensbeskrivningar som har genomförts i ett annat sammanhang och som har lett till att frågan om tillstånd inte har prövats av parten offentliggöras (artikel 29.5, se avsnitt 6.2.3). För beslut under förhandskontrollen som innebär att det inte finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön gäller särskilda krav på samråd (artikel 31.1 a, se avsnitt 6.2.5). När en miljöbedömning utförs enligt en parts nationella förfarande avseende verksamheter i havsområden inom nationell jurisdiktion, ska samråd äga rum och underlag offentliggöras genom plattformen (artikel 28.2–28.3, se avsnitt 6.2.10). De rapporter som parternas övervakning av godkända verksamheter resulterar i ska offentliggöras (artikel 36). Om en godkänd verksamhet leder till sådana negativa effekter att en part vidtar åtgärder och eventuellt återkallar ett tillstånd ska underrättelse ske genom plattformen (artikel 37.2 och 37.6). (Se avsnitt 6.2.9).

Samrådet ska huvudsakligen genomföras genom den plattform för informationsdelning som inrättas och förvaltas av avtalets sekretariat (artikel 51). Plattformen ska ha öppen åtkomst och möjliggöra att parter får åtkomst till samt kan dela och sprida information om verksamheter som avtalet tillämpas på (artikel 51.2–51.3). De särskilda villkoren för driften av plattformen ska fastställas av partskonferensen (artikel 51.2).

En myndighet får ansvar för samråd

Skyldigheten att samråda och offentliggöra information om verksamheter och åtgärder är relativt omfattande. Det är också oklart i vilken utsträckning plattformen för informationsdelning kommer att vara öppen för andra än företrädare för parterna (jämför artikel 51.6 om sekretess och artikel 48 om öppenhet och insyn).

Utifrån detta är det inte lämpligt att en verksamhetsutövare själv ska ansvara för att information och underlag lämnas genom plattformen. För att genomföra avtalets skyldigheter i denna del bör en myndighet ges ett samrådsansvar.

Det bör ankomma på den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd att ansvara för samråd och offentliggörande av information genom plattformen för informationsdelning (se avsnitt 6.2.12 om handläggning av ärenden). Ansvaret bör gälla samråd och offentliggörande av information om verksamheter och åtgärder som provas enligt de regler som bör införas i svensk rätt för genomförande av avtalets bestämmelser om miljöbedömningar. Ansvaret bör även gälla samråd och offentliggörande av information om verksamheter och åtgärder som provas enligt 6 kap. miljöbalken utifrån den reglering som bör införas för att genomföra avtalets artikel 28.2 (se avsnitt 6.2.10).

När det gäller skyldigheten att offentliggöra information och underlag om verksamheter som tillåtits bör det ankomma på tillsynsmyndigheten att se till att detta sker (se avsnitt 6.2.9). Själva offentliggörandet bör dock hanteras av den myndighet som ansvarar för samråd.

(Överväganden om den myndighet som bör bemyndigas att pröva, och därmed handlägga, ärenden om tillstånd samt att utöva tillsyn finns i kapitel 11).

Bemötande och skriftliga svar på väsentliga synpunkter från andra parter

Avtalet ställer krav på att väsentliga synpunkter som tagits emot under samrådsprocessen inte bara beaktas utan även besvaras eller bemöts av parterna (artikel 32.5). Även synpunkter från en part avseende beslut i förhandskontrollen kan behöva bemötas när det vetenskapliga och tekniska organet överväger verksamheten eller åtgärden som beslutet avser (artikel 31.1 a iv). På samma sätt kan en part behöva bemöta farhågor avseende en godkänd verksamhet som framförts av en annan part på grundval av de övervakningsrapporter som ska offentliggöras (artikel 37.4 c). När det gäller synpunkter som framförs under miljöbedömningen ska de i vissa fall besvaras skriftligen. Såväl synpunkter som svar ska vidare offent-

liggöras. Skriftliga svar är nödvändiga när synpunkter lämnas om effekter i områden inom nationell jurisdiktion (artikel 32.5).

Dessa skyldigheter att bemöta och besvara synpunkter från andra stater är av mellanstatlig karaktär och bedöms inte kräva någon särskild reglering i författning. Det bedöms tillräckligt att en myndighet ges ansvar för samråd och offentliggörande av information. Skyldigheterna bör hanteras utanför den nationella tillstånds- och tillsynsprocessen som bör införas för genomförande av avtalet. Skyldigheterna gäller i vissa fall endast för väsentliga synpunkter utan att avtalet ger någon ledning i vad som avses med väsentliga synpunkter. Det kommer därför att bli en bedömningsfråga när synpunkter ska bemötas eller besvaras.

Myndigheten med samrådsansvar får då avgöra när och hur synpunkter ska bemötas eller besvaras. Här kan erinras om den allmänna skyldighet som myndigheten har att underrätta utrikesdepartementet när en fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller mellanstatligorganisation uppkommer (10 kap. 13 § regeringsformen).

Nationellt offentliggörande och möjlighet till synpunkter under miljöbedömningsprocessen

Avtalets krav på samråd och offentliggörande av information under miljöbedömningsprocessen syftar till att andra stater och särskilt berörda ska ges en effektiv möjlighet till deltagande vid utformningen av och beslut om planerade verksamheter (artikel 32). Med de som berörs förstås även urfolk, lokala samhällen med relevant traditionell kunskap, internationella organ, civilsamhället, det vetenskapliga samfundet och allmänheten i stort (artikel 32.3). Utifrån avtalets reglering av samråd kommer den svenska allmänheten få möjlighet att framföra synpunkter på en verksamhet eller åtgärd via plattformen för informationsdelning. Det bör dock utöver detta finnas en möjlighet för allmänheten att inkomma med synpunkter under prövningen av verksamheter och åtgärder under svensk jurisdiktion genom att vända sig direkt till den myndighet som handlägger eller prövar frågan om tillstånd.

Till följd av den förvaltningsrättsliga officialprincipen har vem som helst rätt att yttra sig och ta del av handlingar i beslutsprocesser om tillstånd. Prövningsmyndigheten ska vidare beakta alla syn-

punkter som inkommit i ärenden. En förutsättning för ett effektivt deltagande är dock att information om processen är lättillgänglig och att eventuella praktiska hinder eller svårigheter i största möjliga mån undviks. Här kan även Århuskonventionens minimikrav om rätten för en berörd allmänhet att delta i tillståndprocesser för verksamheter som kan påverka miljön nämnas. Konventionen ger bland annat uttryck för att allmänheten på ett meningsfullt sätt i ett tidigt skede ska få information och ges en rimlig tidsfrist för att kunna delta, bland annat genom att lämna synpunkter och andra upplysningar samt att tillbörlig hänsyn ska tas till det som framkommit genom allmänhetens deltagande.³⁵ EU:s direktiv på området har anpassats till de krav som finns i Århuskonventionen och kraven på deltagande genomförs bland annat i miljöbalken.

Mot bakgrund av det som nu anförts är det lämpligt att möjliggöra att synpunkter lämnas i en nationell samrådsprocess.

I likhet med vad som gäller enligt 6 kap. miljöbalken för gränsöverskridande samråd till följd av Esbokonventionen bör ett nationellt samråd i största möjliga mån äga rum parallellt med det som ska genomföras genom plattformen för informationsdelning. Därför bör myndighetens som handlägger ärenden om tillstånd publicera underlag, beslut eller annan information som avser miljöbedömningen på sin webbplats i samband med att de offentliggörs genom plattformen för informationsdelning. Det bör vidare lämnas information om hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas och andra uppgifter av betydelse för att allmänheten ska kunna tillvarata denna rätt.

Eftersom de verksamheter och åtgärder som denna samråds-skyldighet avser inte kommer att beröra några närboende eller aktörer i Sverige med någon direkt lokalkännedom av relevans, bedöms det inte nödvändigt att använda kungörelse för offentliggörande av informationen.

Föreskriftsrätt

Närmare bestämmelser om samråd och offentliggörande av information bör regleras genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. En skyldighet att

³⁵ Ebbesson, J. (2024) *Miljö rätt*, version 5 (JUNO) Iustus förlag, s. 196.

översätta handlingar kan regleras genom sådana föreskrifter. Den föreskriftsrätt som bör införas avseende kostnader för prövningen bör även kunna avse kostnader förenade med samrådet, exempelvis för nödvändiga översättningar (se avsnitt 6.2.12).

6.2.8 Miljöbedömningen (artiklarna 31–34)

Förslag: En miljöbedömning ska genomföras för verksamheter och åtgärder som provas för tillstånd.

En ansökan om tillstånd ska ges in till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd.

När ansökan inkommit ska den planerade verksamheten eller åtgärden offentliggöras genom plattformen för informationsdelning och publiceras på myndighetens webbplats. Därefter inleds miljöbedömningen.

Miljöbedömningen ska innebära att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar fram

- ett förslag till avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning,
- ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning och
- en slutgiltig miljökonsekvensbeskrivning.

Myndigheten ska ge tillfälle till synpunkter på och offentliggöra underlagen. Synpunkter som inkommer ska vidareförmedlas till verksamhetsutövaren.

Myndigheten ska ges i uppdrag att i dialog med verksamhetsutövaren verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

Miljöbedömningen ska även innebära att tillståndsmyndigheten slutför miljöbedömningen när tillståndsfrågan avgörs.

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska utformas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och redogöra för

- de viktigaste miljöeffekterna och möjliga alternativ till den planerade verksamheten,
- de mest påverkade staterna, och

- i förekommande fall uppgifter om tillgänglig och för verksamheten eller åtgärden relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen samt om strategiska miljöbedömningar som har genomförts.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om

- verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper av betydelse,
- rådande miljöförhållanden, utgångsläget för miljön och hur förhållandena förväntas utveckla sig utan verksamheten eller åtgärden,
- miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
- åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter samt förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått och villkor,
- osäkerheter och kunskapsluckor,
- rimliga alternativ till och lösningar för verksamheten eller åtgärden,
- uppföljningsinsatser och förslag till övervakning och kontroll,
- samråd som skett och en beskrivning av avgränsningen,
- andra uppgifter till följd av standarder och riktlinjer som det vetenskapliga och tekniska organet tagit fram, och
- en icke-teknisk sammanfattning av samtliga punkter.

Miljöeffekterna ska bedömas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen.

När den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen lämnats till tillståndsmyndigheten ska den offentliggöras om den kan ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Miljöbedömningen ska slutföras när tillståndsfrågan avgörs och ska innebära att tillståndsmyndigheten identifierar, beskriver och gör en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna och

övriga förutsättningar för att ge tillstånd. Vid prövningen av tillstånd ska full hänsyn tas till miljöbedömningen.

När tillståndsfrågan har avgjorts ska prövningsmyndigheten se till att beslutshandlingarna avseende tillstånd och eventuella villkor offentliggörs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om kraven på en tillståndsansökan och en miljökonsekvensbeskrivning.

Avtalets övergripande krav på miljöbedömningen

Avtalet innebär att parterna ska säkerställa att förfarandet för miljöbedömningen omfattar en förhandskontroll, en avgränsning av miljöeffekterna och möjliga alternativ, en konsekvensbedömning och utvärdering av miljöeffekterna samt att möjliga negativa effekter förebyggs, lindras och hanteras (artikel 31.1). Genomförandet av förhandskontrollen har redan behandlats ovan (avsnitt 6.2.4). För beslut i förhandskontrollen som innebär att en miljöbedömning är nödvändig finns i avtalet ingen uttrycklig skyldighet avseende offentliggörande. Det finns endast en generell skyldighet att i god tid offentliggöra en planerad verksamhet, bland annat genom plattformen för informationsdelning (artikel 32.1).

Efter förhandskontrollen ska en avgränsning genomföras, där de viktigaste miljömässiga effekterna och eventuella medföljande effekter samt möjliga alternativ till den planerade verksamheten i förekommande fall ska identifieras och fastställas (artikel 31.1 b).

Därefter ska en rapport med miljöbedömningen tas fram, först i form av ett utkast och sedan en slutgiltig rapport (artikel 33). Effekterna av den planerade verksamheten ska bedömas och utvärderas (artikel 31.1 c). Åtgärder som syftar till att förebygga, lindra och hantera möjliga negativa effekter ska identifieras och analyseras samt i tillämpliga fall införlivas i en miljöförvaltningsplan (artikel 31.1 d). Avgränsningen ska göras och miljöeffekterna bedömas och utvärderas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen (artikel 31.1 b och 31.1 c).

Avtalet ställer krav på innehållet i rapporten om miljöbedömningen (artikel 33.2). Kraven kan komma att utvecklas genom

standarder och riktlinjer antagna av partskonferensen (artikel 38.1 e). Det vetenskapliga och tekniska organet får även utarbeta standarder och riktlinjer om utförandet av miljöbedömningar i områden som konstaterats behöva skydd eller särskild uppmärksamhet (artikel 38.2 a).

Som angetts ovan genomsyras hela miljöbedömningsprocessen av kraven på samråd och offentliggörande av information (avsnitt 6.2.7). Alltså ska avgränsningen offentliggöras för att möjliggöra synpunkter (artikel 32.1). Det samma gäller utkastet till rapporten om miljöbedömningen (artikel 33.3). Även den slutgiltiga rapporten om miljöbedömningen ska offentliggöras (artikel 33.5).

Avtalet innebär slutligen att en part ska besluta om en verksamhet kan fortsätta (artikel 34). Vid beslut om tillåtlighet av en verksamhet ska full hänsyn tas till miljöbedömningen (artikel 34). En verksamhet får endast tillåtas om det kan fastställas, efter skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder, att alla rimliga ansträngningar har gjorts för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är förenligt med förebyggandet av avsevärda negativa effekter på den marina miljön (artikel 34.2). Beslutshandlingarna ska innehålla en tydlig beskrivning av villkor inklusive skadelindrande åtgärder och uppföljningskrav och ska offentliggöras (artikel 34.3).

Utgångspunkter för genomförandet av miljöbedömningen

För att genomföra avtalets skyldigheter om miljöbedömningar behövs en reglering avseende det underlag som ska tas fram, samråd och offentliggörande av information liksom bedömningen av en verksamhets eller åtgärds miljöeffekter och beslut om dess tillåtlighet. Avtalet innebär inte att parten ska ta fram det underlag som krävs utan endast att parten säkerställer att så sker. Avtalet innehåller en relativt detaljerad reglering med avseende på innehållet i underlag och bedömningar, även om vissa begrepp kan kräva viss konkretisering. Det som i avtalet benämns en rapport över miljöbedömningen får förstås vara det som i svensk rätt kallas för en miljökonsekvensbeskrivning (jämför miljöbalken och lagen om Antarktis). Det finns ingen ledning i avtalet för processen avseende utarbetande av underlaget eller närmare om hur bedömningen ska

utföras. Här är det vår bedömning att genomförandet i relevanta delar bör bygga på utformningen av den specifika miljöbedömningen i 6 kap. miljöbalken. I denna reglering anges vilka moment som ska ingå i en miljöbedömning, ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövaren och myndigheter liksom detaljerade krav på innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen och miljöbedömningen hos den som prövar tillståndsfrågan. Att utgå från bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om den specifika miljöbedömningen vid utformningen av de bestämmelser som genomför avtalet bedöms förenkla tillämpningen avsevärt.

Ansvar för att utarbeta miljökonsekvensbeskrivningen bör därmed läggas på verksamhetsutövaren. Så har regleringen i 6 kap. miljöbalken och MKB-direktivet utformats och det finns inga skäl som talar mot att så sker för den miljöbedömning som avtalet kräver. Det är dock nödvändigt att en myndighet granskar och tar ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller avtalets krav och även slutför bedömningen av miljöeffekterna och alternativ till verksamheten eller åtgärden utifrån de särskilda krav som avtalet ställer, bland annat om traditionell kunskap.

Vidare bör en myndighet ge verksamhetsutövaren visst stöd i arbetet för att säkerställa att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller det som tillståndsprövningen och i förlängningen avtalet kräver. I likhet med den roll som länsstyrelsen har att i dialog med verksamhetsutövaren verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen, bör den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd få ett sådant ansvar (jämför 6 kap. 32 § miljöbalken). Detta bör exempelvis innefatta vägledning, även i enskilda fall angående inriktning och omfattning avseende avgränsningen och utkastet till miljökonsekvensbeskrivning.

Det bör även finnas en möjlighet för myndigheten att begära kompletteringar avseende underlagen innan de offentliggörs. I miljöbalkens 6 kap. har prövningsmyndigheten möjlighet att kompletteringsförelägga en verksamhetsutövare när en ansökan om tillstånd och en upprättad miljökonsekvensbeskrivning lämnats in till prövningsmyndigheten (6 kap. 39 § och 22 kap. 1 § miljöbalken). Eftersom samrådet genom plattformen för informationsdelning äger rum i ett internationellt forum är det rimligt att en myndighet kan begära vissa kompletteringar av underlaget i ett tidigare skede än så.

Hur de olika momenten i en miljöbedömning bör utformas utvecklas i det följande.

Ansökan om tillstånd

Efter beslut i förhandskontrollen som innebär att det finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön är frågan om tillståndsplikt avgjord. En verksamhetsutövare bör därefter ha att ansöka om tillstånd för verksamheten eller åtgärden. En ansökan om tillstånd bör ges in till den myndighet som handlägger dessa ärenden (se avsnitt 6.2.12 om beslutsordning och handläggning). De närmare kraven på ansökan, exempelvis uppgifter om sökanden, bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ha rätt att meddela ytterligare föreskrifter om.

Trots att avtalet inte innehåller en uttrycklig skyldighet om offentliggörande av ett beslut i förhandskontrollen som innebär att en miljöbedömning krävs för en verksamhet eller åtgärd bör en planerad verksamhet eller åtgärd offentliggöras innan arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen inleds. Detta mot bakgrund av den generella samrådsskyldigheten i artikel 32.1. Verksamheten eller åtgärden bör därför offentliggöras när ansökan om tillstånd inkommit, genom plattformen för informationsdelning och på webbplatsen som tillhör den myndighet som handlägger tillståndsärenden. Vilken information som ska offentliggöras kan bestämmas i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Avgränsningen (artikel 31.1 b)

Avtalets krav på att de viktigaste miljömässiga effekterna och möjliga alternativ till den planerade verksamheten ska identifieras och fastställas bör genomföras genom att miljökonsekvensbeskrivningen avgränsas. Ett förslag till avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning bör tas fram av en verksamhetsutövare och lämnas till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd.

Kraven på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen bör utformas utifrån avtalets krav. Genom avgränsningen ska således de viktigaste miljöeffekterna och alternativ till verksamheten eller åtgärden identifieras. Med miljöeffekter förstås även kumulativa effekter enligt den definition som bör gälla (se avsnitt 6.2.6). Definitionen av miljöeffekter innebär att de inte är begränsade geografiskt. Enligt avtalet ska gränsöverskridande effekter beaktas. När avgränsningen görs för en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska därför även eventuella effekter i havsområden inom nationell jurisdiktion beaktas.

Avtalet kräver även att de mest påverkade staterna ska fastställas varvid kuststaters suveräna rättigheter till naturresurser som kan påverkas ska beaktas liksom stater som i området för den planerade verksamheten bedriver verksamheter kan bli påverkade (artikel 32.2). Detta bör genomföras genom krav på att avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska redogöra för de mest påverkade staterna.

För en verksamhet eller åtgärd som planeras i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion behöver miljökonsekvensbeskrivningen, och avgränsningen av denna, utformas utifrån att tillståndsplikten grundats i de möjliga effekterna på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion (se avsnitt 6.2.10).

Därtill innebär avtalet att miljökonsekvensbeskrivningen behöver avgränsas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och, i förekommande fall, relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen. När det gäller kravet bästa tillgängliga vetenskapliga information är det oklart hur detta närmare ska förstås. Kravet kan eventuellt anses uppfyllt genom att miljöbalkens 2 kap. tillämpas vid prövningen. I de allmänna hänsynsreglerna finns nämligen krav på kunskap och bästa möjliga teknik (2 kap. 2–3 §§). Det kan dock inte uteslutas att begreppet är vidare än det som omfattas av de allmänna hänsynsreglerna. Avtalets krav bör därför ligga till grund för kraven på avgränsningen.

För att möjliggöra att avtalets krav om traditionell kunskap genomförs vid bedömningen av miljöeffekterna bör verksamhetsutövaren redan när miljökonsekvensbeskrivningen avgränsas ha att redogöra för uppgifter om sådan kunskap som är relevant för den aktuella verksamheten eller åtgärden och som finns tillgänglig. (Se mer om den praktiska relevansen av traditionell kunskap i havsområden utanför nationell jurisdiktion i avsnitt 8.3.8.)

På samma sätt bör avgränsningen redogöra för eventuella strategiska miljöbedömningar som har genomförts och som har relevans för verksamheten eller åtgärden, så att de kan beaktas vid bedömningen. Detta genomför avtalets skyldighet om strategiska miljöbedömningar (artikel 39.3).

I övrigt ställer inte avtalet några särskilda krav på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Det kan jämföras med de detaljerade krav som ställs på samrådsunderlag i den specifika miljöbedömningen (8–9 §§ miljöbedömningsförfordningen). Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen kan dock förväntas bygga på det underlag som tagits fram inför förhandskontrollen och vidareutveckla analyser och beskrivningar av miljöeffekter och alternativ inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Underlaget bör utformas utifrån syftet att ge allmänheten, prövningsmyndigheten och det internationella samfundet möjlighet att påverka verksamhetens utformning och beslutsunderlag i största möjliga mån.

Myndigheten som fått ansvar för att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får det innehåll som krävs för tillståndsprövning bör ge vägledning till verksamhetsutövaren i arbetet med förslaget.

När förslaget till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen getts in till myndigheten som handlägger ärenden om tillstånd bör myndigheten först bedöma om kraven är uppfyllda. Om inte kan kompletteringar begäras av verksamhetsutövaren. Det bedöms inte krävas någon särskild bestämmelse om rätten att begära kompletteringar utan detta följer av förvaltningslagen som myndigheten kommer ha att tillämpa (se avsnitt 6.2.12 nedan).

När kraven är uppfyllda bör avgränsningen till miljökonsekvensbeskrivning sedan offentliggöras genom plattformen för informationsdelning för att möjliggöra samråd i enlighet med avtalets krav. Samtidigt bör då avgränsningen till miljökonsekvensbeskrivning publiceras på myndighetens webbplats för att ge allmänheten möjlighet att yttra sig direkt till myndigheten.

Avtalets bestämmelse om samråd föreskriver att möjligheten att lämna synpunkter kan begränsas till en viss tid (artikel 32.1). Av offentliggörandet av avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen bör det därför framgå att synpunkter kan lämnas inom viss tid. I avtalet har ingen särskild tidsfrist angetts för andra samråd än

det som avser beslut i förhandskontrollen som innebär att en miljöbedömning inte krävs (artikel 31.1 a ii). För samråd med andra länder enligt miljöbalkens regler ska skälig tid ges för möjligheten att lämna synpunkter, som ska vara minst 30 dagar.³⁶ Vid under rättelse enligt Esbokonventionen ges i regel 4-5 veckor vilket kan vara ett bra riktmärke.³⁷ När det gäller samråd till följd av avtalet kan det inte förväntas krävas mindre tid. I brist på närmare vägledning kan anges att skälig tid och minst 40 dagar ska ges för lämnande av synpunkter.

Inkommer synpunkter under samrådet bör de förmedlas till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Miljökonsekvensbeskrivningen (artiklarna 31.1 c, 31.1 d och 33)

Kraven på innehållet

Avtalet innebär krav på att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla vissa uppgifter, beskrivningar och analyser (artikel 33.2). Dessa tio punkter är minimikrav och kan förväntas komma att utvecklas genom standarder och riktlinjer som det vetenskapliga och tekniska organet ska ta fram för övervägande och beslut av partskonferensen (artikel 38.1 e). Viss ledning kan dras från avtalets beskrivning av miljöbedömningens delmoment (artikel 31.1 c–31.1 d).

Enligt avtalet ska först ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning tas fram och delas för samråd innan en slutgiltig miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Under samrådet avseende utkastet ska det vetenskapliga och tekniska organet ges möjlighet att granska och utvärdera utkastet (artikel 33.3). Organet får på ett lämpligt och skyndsamt sätt lämna synpunkter på utkastet som parten ska ta hänsyn till (artikel 33.4). I artikel 33 sägs inget särskilt om synpunkter från andra parter eller andra berörda men det följer av den allmänna bestämmelsen om samråd att även de kan lämna synpunkter (artikel 32).

³⁶ 23 § miljöbedömningsförordningen.

³⁷ Se Naturvårdsverket, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljobedomning-gransoverskridande-verksamhet/>. (besökt 2025-03-03.)

För att genomföra avtalet i denna del behöver avtalets minimi-krav utgöra grunden för de krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning. Eftersom ytterligare krav på innehållet kan tillkomma bör de krav som listas inte vara uttömmande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om kraven på miljökonsekvensbeskrivningen.

Kraven i avtalet är allmänt hållna och återger vad som får anses vara vedertagna beståndsdelar i en miljökonsekvensbeskrivning, i jämförelse med exempelvis Esbokkonventionen och MKB-direktivet. Några begrepp som finns i avtalet behöver dock konkretiseras, exempelvis vad som avses med en miljöförvaltningsplan. För genomförandet i svensk rätt bedöms det finnas skäl att använda vissa formuleringar från miljöbalken om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och en ansökan om tillstånd (6 kap. 35 § och 22 kap. 1 § miljöbalken).

Punkten om ”en beskrivning av den planerade verksamheten, inbegripet dess plats” bör därför utvecklas till uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen (6 kap. 35 § 1).

Punkten om ”en bedömning av utgångsläget för den marina miljö som sannolikt kommer att påverkas” kan fyllas ut med allmänna uppgifter om miljöförhållandena och hur dessa kan förväntas utvecklas, även vid ett så kallat nollalternativ (6 kap. 35 § 3).

Miljöeffekterna som ska beskrivas ska även bedömas och inte bara avse sådana som verksamheten eller åtgärden kan medföra i sig utan även miljöeffekter till följd av yttre händelser (6 kap. 35 § 4). Med miljöeffekter avses då den definition som bör införas (se avsnitt 6.2.6). Det innebär även kumulativa och gränsöverskridande effekter. Miljöeffekterna ska bedömas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen vilket bör återspeglas i kraven på miljökonsekvensbeskrivningen (artikel 31.1 c). Som konstaterats ovan behöver en miljökonsekvensbeskrivning som avser en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion utformas utifrån att tillståndsplikten grundats i de möjliga effekterna på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Punkten om ”en beskrivning av utvärderingen av rimliga alternativ till den planerade verksamheten” bör även omfatta alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden (6 kap. 35 § 2). Detta hänger ihop med hur punkten om ”en beskrivning av möjliga förebyggande, skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder” och punkten om ”en beskrivning av uppföljningsinsatser, inbegripet en miljöförvaltningsplan” ska förstås (se artikel 31.1 d). Det är oklart vad som avses med en miljöförvaltningsplan men artikel 31.1 d kan anses ge uttryck för sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt övervaknings- och kontrollåtgärder som kan tas in i villkor i tillstånd för en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalken. Här finns det skäl att förutom alternativa lösningar för verksamheten ställa krav på att förslag lämnas till villkor och till övervakning och kontroll (jämför 22 kap. 1 § 4–5 miljöbalken).

Vilka villkor som ska gälla för en verksamhet eller åtgärd är av stor betydelse för tillståndshavaren och ofta en huvudfråga i prövningen enligt miljöbalken. Villkoren kan sägas konkretisera de allmänna hänsynsreglerna för en enskild verksamhet eller åtgärd. Eftersom verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion också bör prövas utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler är det vidare lämpligt att kräva förslag på vilka villkor som bör gälla. Det kan ske inom ramen för miljökonsekvensbeskrivningen. Förslag till övervakning och kontroll har relevans för den egenkontroll som en verksamhetsutövare har att bedriva och som är en viktig del av tillsyn enligt miljöbalken (26 kap. 19 § miljöbalken). Även ansvaret för egenkontrollen har sin grund i miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Vidare, som framgår nedan, bör avtalets skyldigheter om övervakning, rapportering och granskning genomföras utifrån ett liknande förfarande (se avsnitt 6.2.9). Krav bör därför ställas på en beskrivning av uppföljningsinsatser och förslag till övervakning och kontroll.

Kraven som avtalet ställer om förebyggande, skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder liksom om uppföljningsinsatser bör därför utformas och utvecklas utifrån 6 kap. 35 § och 22 kap. 1 § 4–5 miljöbalken.

Slutligen kan punkten ”en beskrivning av resultaten av avgränsningen” slås ihop med punkten ”information om den offentliga samrådsprocessen” och uttryckas som ett krav på en redogörelse för de samråd som skett och vad som framkommit inklusive en

beskrivning av avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 35 § p. 8).

Avtalet innebär vidare krav på en beskrivning av osäkerheter och kunskapsluckor samt en icke-teknisk sammanfattning.

Samråd och synpunkter

Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd har dels att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får det innehåll som krävs för tillståndsprövningen genom vägledning och att begära nödvändiga kompletteringar av underlag som verksamhetsutövaren tar fram. Samma myndighet ansvarar även för samråd och offentliggörande av information liksom för att vidareförmedla eventuella synpunkter till verksamhetsutövaren.

När verksamhetsutövaren lämnat in utkastet till miljökonsekvensbeskrivningen till myndigheten bör den först bedöma om det uppfyller kraven. Vid behov bör kompletteringar begäras. Om inga kompletteringar är nödvändiga bör utkastet till miljökonsekvensbeskrivning offentliggöras genom plattformen för informationsdelning för att möjliggöra samråd i enlighet med avtalets krav. Samtidigt bör då utkastet till miljökonsekvensbeskrivning publiceras på myndighetens webbplats för att ge allmänheten möjlighet att yttra sig direkt till myndigheten.

Som beskrivits ovan innehåller avtalet ingen särskild tidsfrist avseende möjligheten att lämna synpunkter. När det gäller utkastet till miljökonsekvensbeskrivning kan det förväntas ta mer tid i anspråk än avgränsningen, särskilt då det vetenskapliga och tekniska organet får ”på ett skyndsamt sätt” lämna synpunkter till en part efter att ha granskat och utvärderat utkastet. Eftersom det nu inte går att bedöma vilken tid detta kommer att kräva utan kan förväntas bli tydligare när avtalet har trätt i kraft får samma frist som bör gälla för övriga samråd gälla även i detta fall. Det innebär att tidsfristen bör vara skälig och minst 40 dagar.

Inkommer synpunkter eller rekommendationer under samrådet bör myndigheten förmedla dem till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen bör sedan ges in till den myndighet som ska pröva tillståndsfrågan.

När den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen lämnats in bör prövningsmyndigheten ha att göra en bedömning av om den uppfyller kraven avseende innehåll och om synpunkter från framför allt det vetenskapliga och tekniska organet har beaktats (artikel 33.4). Det bör finnas utrymme för prövningsmyndigheten att begära ytterligare kompletteringar som är nödvändiga innan miljökonsekvensbeskrivningen offentliggörs i enlighet med avtalets krav.

I likhet med vad som gäller i miljöbalken kan därför föreskrivas att den som prövar tillståndsfrågan ska se till att miljökonsekvensbeskrivningen offentliggörs om den kan ligga till grund för den fortsatta prövningen (6 kap. 39 § miljöbalken).

Här bör uppmärksammas att tillståndsmyndigheten kan vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (se avsnitt 6.2.12). Eftersom det bör ankomma på myndigheten som handlägger ärenden om tillstånd och som ansvarar för samrådet att sköta offentliggöranden genom plattformen för informationsdelning och på andra sätt bör prövningsmyndigheten endast se till att miljökonsekvensbeskrivningen offentliggörs genom plattformen för informationsdelning.

Myndigheten som handlägger ärenden om tillstånd bör även offentliggöra miljökonsekvensbeskrivningen på sin webbplats. För att tillgodose allmänhetens rätt till information och möjlighet att komma till tals bör det framgå vem som prövar tillståndsfrågan och hur ny information i ärendet kommer att hållas tillgänglig (jämför 6 kap. 40 § miljöbalken).

Miljöbedömningen slutförs av tillståndsmyndigheten (artiklarna 31 och 34)

För verksamheter och åtgärder som kräver en miljöbedömning ska parterna säkerställa att effekterna av verksamheten och möjliga alternativ till den samt åtgärder för att förebygga, lindra och hantera möjliga negativa effekter identifieras, bedöms och utvärderas, innan de påbörjas. Som redan nämnts framgår att parterna inte själva behöver göra denna bedömning. Parterna har att säkerställa att en sådan bedömning genomförs. När det gäller beslut i fråga om en bedömd verksamhet ska tillåtas är det partens ansvar (artikel 34.1). Vid denna bedömning ska full hänsyn tas till miljöbedömningen och tillåtande ske endast om parten med beaktande av skadelind-

rande och förvaltningsmässiga åtgärder, har fastställt att den har gjort alla rimliga ansträngningar för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett sätt som är förenligt med förebyggandet av avsevärda negativa effekter (artikel 34.2). Beslutet om godkännande ska tydligt beskriva eventuella villkor (artikel 34.3).

För att säkerställa att en verksamhets eller åtgärds miljöeffekter bedöms i enlighet med avtalets krav, att beslut i fråga om godkännande av en verksamhet tar full hänsyn till miljöbedömningen och att ett godkännande ges i enlighet med avtalets krav behöver en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna göras av tillståndsmyndigheten i samband med beslut om tillstånd. På så sätt är den specifika miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken utformad. Den bedömning som görs i samband med beslut om tillstånd enligt miljöbalken innebär att prövningsmyndigheten gör en egen bedömning av om den identifiering, beskrivning och bedömning som verksamhetsutövaren lagt fram är korrekt (6 kap. 43 § miljöbalken). En reglering avseende miljöbedömningen i samband med beslut om tillstånd för verksamheter och åtgärder som omfattas av krav i avtalet kan utformas på samma sätt.

För att säkerställa att avtalets krav om traditionell kunskap vid bedömningen av miljöeffekter liksom om att hänsyn ska tas till eventuella strategiska miljöbedömningar som har genomförts (artiklarna 31.1 c och 39) bör anges att så ska ske i förekommande fall. Det kan även förtydligas att full hänsyn ska tas till miljöbedömningen vid prövningen av tillståndet.

När det gäller förutsättningarna för att ge tillstånd kommer de allmänna hänsynsreglerna att vara avgörande och även ligga till grund för eventuella villkor som bedöms nödvändiga för att en verksamhet eller åtgärd ska tillåtas, utifrån det som framkommit av miljöbedömningen. Därtill kommer Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till annan stat att beaktas (se avsnitt 6.2.2). När prövningen avser tillstånd i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion ska vidare kuststatens eventuella krav på godkännande beaktas (se avsnitt 6.2.10).

Beslutshandlingarna med tillstånd och eventuella villkor behöver offentliggöras genom plattformen för informationsdelning. Prövningsmyndigheten bör endast ha att se till att så sker, av samma skäl som vi har redovisat avseende offentliggörande av den slut-

giltiga miljökonsekvensbeskrivningen. Beslutet bör även publiceras på samrådsmyndighetens webbplats.

Föreskriftsrätt

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges rätt att meddela föreskrifter om kraven på en tillståndsansökan och en miljökonsekvensbeskrivning. (Se avsnitt 6.2.7 om föreskriftsrätt för samrådet och offentliggörande av information).

6.2.9 Villkor, tillsyn och återkallelse (artiklarna 34–37)

Förslag: Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön.

Tillståndsmyndigheten ska kunna förena ett tillstånd med ändrande villkor om olägenhet uppstår som inte förutsågs när tillstånd meddelades. Sådana villkor ska inte få vara så ingripande att verksamheten eller åtgärden inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Tillståndsmyndigheten ska kunna återkalla ett tillstånd om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter eller om det annars finns synnerliga skäl. Tillståndshavaren ska ha rätt till ersättning om ett tillstånd återkallas utan att denne åsidosatt sina skyldigheter.

Om ett tillstånd upphör ska tillståndshavaren vara skyldig att vidta skäliga återställningsåtgärder. Har skyldigheten inte bestämts i villkor ska frågan prövas av tillståndsmyndigheten i samband med att tillståndet upphör.

Tillsyn över de regler som genomför avtalet i svensk rätt samt föreskrifter och villkor ska utövas av en myndighet. Tillsynen ska även omfatta en informationsskyldighet.

Tillståndshavaren ska fortlöpande kontrollera verksamheten eller åtgärden samt rapportera om dess miljöeffekter. Tillståndshavaren ska även vara skyldig att under vissa omständigheter omgående underrätta tillsynsmyndigheten när avsevärda negativa effekter på miljön kan befaras.

Tillsynsmyndigheten ska få meddela de förelägganden och förbud som behövs för tillsynen. De ska få förenas med vite.

Tillsynsmyndigheten ska även få förbjuda en verksamhet eller åtgärd som innebär en uppenbar fara för allvarlig skada på miljön eller för något annat allmänt eller enskilt intresse.

En verksamhetsutövare ska vara skyldig att på begäran lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten och andra myndigheter ska även ha rätt att få tillträde till anläggningar, fartyg och andra transportmedel.

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Tillsynsmyndigheten ska se till att rapporter som en tillståndshavare upprättar och ger in till tillsynsmyndigheten offentliggörs genom plattformen för informationsdelning. Samma ska gälla information om åtgärder som innebär beslut om förbud, ändring av villkor och återkallelse av tillstånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter om tillståndshavarens kontroll och rapportering.

Avtalets krav på tillåtna verksamheter och uppföljning

För tillåtna verksamheter finns en skyldighet att övervaka miljöeffekterna liksom att utvärdera och regelbundet rapportera om dem, för att fastställa huruvida verksamheten sannolikt kommer att medföra föroreningar eller få negativa effekter på den marina miljön (artiklarna 35–37). Skyldigheten gäller för verksamheter som en part tillåtit men även för verksamheter i vilka en part deltar (artikel 36.1). I vissa fall finns även krav på övervakning av och rapportering om verksamheter vars effekter på miljön bedömts i ett annat sammanhang och som lett till att frågan om tillstånd inte prövats av parten (artikel 29.5).

Närmare innebär kraven att miljöeffekterna ska övervakas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och, där relevant, traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen (artikel 35). Övervakningen ska ske i enlighet med villkor som ett godkännande förenats med (artikel 35).

Övervakningsrapporter ska upprättas och offentliggöras genom plattformen för informationsdelning (artikel 36.1–36.2). Det veten-

skapliga och tekniska organet ska ta fram standarder och riktlinjer samt fastställa bästa praxis för övervakning och rapportering (artiklarna 36.3 och 38.1 f).

Parter, det vetenskapliga och tekniska organet liksom alla stater och berörda aktörer har rätt att hållas informerade om en tillåten verksamhet, med varierande rätt att framföra synpunkter och farhågor om negativa effekter och att lämna rekommendationer som ska beaktas av den beslutande parten (artikel 37.3–37.5). Bestämmelsen om att en part är skyldig att ompröva ett beslut om att tillåta en verksamhet är den mest långtgående skyldigheten i denna del (artikel 37.2). Skyldigheten inträder när parten identifierar avsevärda negativa effekter vars karaktär eller allvarlighet inte förutsågs under miljöbedömningen eller som uppstått till följd av en överträdelse av villkor för verksamheten. Parten ska då ompröva sitt godkännande och underrätta partskonferensen, övriga parter och allmänheten bland annat genom plattformen för informationsdelning samt vidta följande åtgärder. Parten ska

- kräva att åtgärder föreslås och genomförs för att förebygga, lindra och/eller hantera effekterna eller vidta andra nödvändiga åtgärder och/eller avbryta verksamheten, samt
- skyndsamt utvärdera eventuella åtgärder som vidtagits för att förebygga, lindra och/eller hantera effekterna.

Rapporter om verksamheter som omprövats enligt artikel 37 liksom beslut om åtgärder och eventuell återkallelse av ett tillåtande ska offentliggöras (artikel 37.6).

Avtalets skyldigheter om övervakning, rapportering och granskning får förstås som krav på tillsyn med tillhörande rättsliga verktyg. Läst tillsammans med andra delar av avtalet, exempelvis om miljöbedömningen och beslut om en verksamhets tillåtlighet (artiklarna 31, 33 och 34) innebär kraven även att det bör finnas en möjlighet att förena ett tillstånd med villkor liksom att ändra villkor och återkalla tillstånd. I avtalet finns ingen närmare reglering av dessa frågor än det som nu redogjorts för.

Bestämmelser om tillsyn, ändring av villkor och återkallelse av tillstånd finns i bland annat lagen om kontinentalsockeln (4–5 a och 8 §§), lagen om Sveriges ekonomiska zon (5–5b, 8, 8 a och 11–14 §§) och miljöbalken (16, 24, 26 och 28 kap.). Bestämmel-

serna i lagen om kontinentalsockeln och lagen om Sveriges ekonomiska zon motsvarar i detta avseende i stor utsträckning regler i miljöbalken.³⁸ Genomförandet av avtalets skyldigheter om övervakning, rapportering och granskning bör utformas med ledning i hur regleringen ser ut i dessa lagar. På så sätt uppnås även en viss överensstämmelse avseende förutsättningarna för verksamheter och åtgärder som beviljats tillstånd i olika havsområden. Viss anpassning behöver dock ske till avtalets skyldigheter, särskilt i fråga om offentliggörande av viss information. Närmare om genomförandet av villkor för tillstånd och om tillsyn följer nedan.

Villkor för tillstånd och krav på återställande (artiklarna 34 och 37)

Avtalet förutsätter att verksamheter som godkänns av en part förenas med villkor (se bland annat artiklarna 31, 34 och 37). Att ett tillstånd får förenas med villkor är en allmän förvaltningsrättslig princip (se till exempel HFD 2020 ref. 18). Något författningsstöd för myndighetens befogenhet att besluta om villkor krävs därför egentligen inte. Det bedöms dock vara lämpligt med ett förtydligande om att tillstånd ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön. Att tillstånd får förenas med de villkor som behövs för att bland annat skydda miljön mot skador och olägenheter framgår uttryckligen av lagen om kontinentalsockeln (4 §) och lagen om Sveriges ekonomiska zon (5 §). Som ovan angetts bör de allmänna hänsynsreglerna gälla för verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd samt tillämpas vid prövningen av tillstånd (avsnitt 6.2.2). Det innebär att de allmänna hänsynsreglerna kommer att ligga till grund för eventuella villkor som bedöms nödvändiga för att en verksamhet eller åtgärd ska tillåtas (se avsnitt och 6.2.8). Även ansvaret för egenkontrollen har sin grund i miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Övervakning och kontroll av en verksamhet eller åtgärd kan regleras genom villkor. Som angetts ovan bör miljökonsekvensbeskrivningen utifrån detta innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått och villkor samt en beskrivning av uppföljningsinsatser och förslag till övervakning och kontroll (kapitel 6.2.8).

³⁸ Prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Tillstånd som meddelas med stöd lagen om Sveriges ekonomiska zon och kontinentalsockellagen ska avse en viss tid och ett bestämt område. Tidsbegränsningen har bland annat att göra med möjligheten att förutse konsekvenserna av verksamheten liksom skyldigheten för tillståndshavaren att vidta åtgärder för återställning. I lagarna finns nämligen bestämmelser om att den som har innehaft ett tillstånd är skyldig att ta bort anläggningar och andra inrättningar liksom att vidta andra åtgärder för återställning som inte bedöms obehövliga. Bestämmelserna har sin bakgrund i införandet av miljöbalken och regler om hushållning.³⁹ De kan även ses i ljuset av bestämmelsen i de allmänna hänsynsreglerna om att den som orsakat skada eller olägenhet för miljön ska svara för att skadan eller olägenheten avhjälpas och som genomför principen om att förorenaren ska betala (2 kap. 8 § miljöbalken).

I FN:s havsrättskonvention finns skyldigheter om att avlägsna en anläggning eller konstruktion som övergetts eller som inte används för att skydda sjöfartens säkerhet.⁴⁰

För verksamheter och åtgärder som prövas för tillstånd enligt de regler som bör införas för att genomföra avtalet kommer miljöbalkens allmänna hänsynsregler, men inte hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap., att tillämpas. Mot bakgrund av den allmänna principen om att förorenaren ska betala och havsrättskonventionen bör krav på återställningsåtgärder införas även för sådana verksamheter och åtgärder. Det bedöms inte nödvändigt att av denna anledning eller av andra skäl ställa krav på att tillstånd ska avse viss tid och visst område. Möjligheten att villkora ett tillstånd utifrån dessa faktorer finns och kan i stället vid behov regleras på detta sätt. Även kraven på återställningsåtgärder kan regleras i villkor för tillstånd. Om så inte skett bör dock frågan prövas i samband med att ett tillstånd upphör (jämför 5 a § lagen om kontinentalsockeln). Vid utformningen av skyldigheten om återställande behöver inte anges vilken typ av åtgärder som detta kan innebära eftersom det bör ske en bedömning av åtgärderna utifrån miljöhänsyn. Det är till exempel inte alltid utifrån sådan hänsyn bäst att ta bort en anläggning. Krav bör ställas på skäliga återställningsåtgärder utifrån den

³⁹ Flera lagar knutna till den tidigare naturresurslagen hade bestämmelser om återställningsåtgärder. Lagar knutna till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken har också sådana bestämmelser, se mer i prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

⁴⁰ Artiklarna 60 och 80 i konventionen gäller för en stats maritima zoner och har genom hänvisning i artikel 280 gjorts tillämpliga i Området.

reglering som finns i 10 kap. miljöbalken som ska tillämpas vid bedömningen av en verksamhetsutövars ansvar för avhjälpande enligt 2 kap. 8 § miljöbalken.

Tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln (4 c §) och lagen om Sveriges ekonomiska zon (5 b §) kan göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnader för återställningsåtgärder. Staten behöver dock inte ställa säkerhet. Enligt regleringen ska säkerheten prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen. I fråga om beskaflenheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln (5 §) får vidare inte överlåtas utan medgivande av den som meddelat tillståndet. Skälen för detta anges vara den vikt som får fästas vid sökandens kvalifikationer genom kunskapskravet i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. 2 § miljöbalken) men bör även förstås utifrån att lagen reglerar undantag från Sveriges suveräna rättigheter avseende naturtillgångar på kontinentalsockeln. Det bedöms inte lämpligt att föreskriva om ett sådant förbud utan att närmare kvalificera vilken bedömning som ska göras för att en överlåtelse ska tillåtas (jämför 16 kap. 6 § miljöbalken).

Frågan om krav bör ställas på säkerhet för återställningsåtgärder eller på medgivande för överlåtelse av tillstånd bedöms behöva ytterligare överväganden. Utredningen har inte haft tid att analysera om en sådan reglering är lämplig för verksamheter och åtgärder som träffas av avtalets skyldigheter varför inget förslag om detta lämnas.

Ändring av villkor och återkallelse av tillstånd (artikel 37)

För att uppfylla avtalets skyldigheter om uppföljning och omprövning av tillåtna verksamheter behöver befogenheter för en tillsynsmyndighet att meddela förelägganden och förbud införas liksom bestämmelser som möjliggör ändring av villkor och återkallelse av tillstånd (se längre ned om tillsyn). Avtalets skyldighet om att vidta åtgärder och ompröva ett tillstånd inträder först om effekternas karaktär eller allvarlighet inte förutsågs under miljöbedömningen eller om effekterna uppstått till följd av en överträdelse av villkor (artikel 37.2). Det kan jämföras med den reglering av ändring av villkor och återkallelse av tillstånd som finns i lagen om kontinen-

talsockeln (4 a och 5 §§) och lagen om Sveriges ekonomiska zon (5 a och 8 §§). I lagarna finns en rätt för den som meddelade tillstånd att besluta om nya och ändrade villkor samt att återkalla tillstånd som meddelats. Bestämmelserna om ändring av villkor togs in i lagarna efter förebild i miljöbalken när balken infördes.⁴¹ Bestämmelserna har utformats med hänsyn till tillståndshavaren på så sätt att villkor får ändras om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades (jämför 24 kap. 5 § miljöbalken). En ändring får inte heller vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras (jämför 24 kap. 9 § miljöbalken). I sådana fall kan bestämmelser om återkallelse av tillstånd i stället bli tillämpliga.

För att tillstånd ska få återkallas krävs att tillståndshavaren åsidosätter sina skyldigheter enligt lag, föreskrifter eller villkor som har meddelats (jämför 24 kap. 3 § miljöbalken). Tillstånd får även återkallas om det finns synnerliga skäl. Vad som utgör synnerliga skäl framgår inte. Som exempel på synnerliga skäl angavs vid införande av denna bestämmelse i 8 § lagen om Sveriges ekonomiska zon att oväntat stora skador i den marina miljön uppstår eller att väsentliga intressen som fisket påverkas i stark negativ riktning samt vid omständigheter som starkt påverkar svensk säkerhetspolitik.⁴²

I lagarna har föreskrivits att en tillståndshavare har rätt till ersättning av staten för viss förlust om tillståndet återkallas utan att tillståndshavaren åsidosatt sina skyldigheter. Rätt till ersättning föreligger för förlust till följd av åtgärd som en tillståndsinnehavare vidtagit med anledning av tillståndet. Det innefattar inte en rätt till utebliven vinst.

I miljöbalken finns ingen rätt för tillståndshavare till ersättning vid återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. 3 § enligt allmänna miljörättsliga principer.⁴³

Det bedöms lämpligt att bestämmelser om ändring av villkor och återkallelse av tillstånd regleras i den omfattning som framgår av lagen om kontinentalsockeln och lagen om Sveriges ekonomiska zon. Det bör finnas en rätt till ersättning för tillståndshavare vid vissa beslut om återkallelse av tillstånd eftersom det enligt den

⁴¹ Prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

⁴² Prop. 1992/93:54, *Om en svensk ekonomisk zon*, s. 51.

⁴³ Se Bengtsson B., m.fl., *Miljöbalken*, 24 kap. 3 § och 31 kap., en kommentar (2024, version 23 JUNO) Norstedts juridik.

reglering som nu föreslås kan beslutas av andra än miljömässiga skäl (jämför 8 § lagen om Sveriges ekonomiska zon).

Tillsyn (artiklarna 28, 30, 35 och 37)

Avtalet kräver att parterna övervakar effekterna av verksamheter som de tillåter och vid behov vidtar åtgärder för att undvika negativa effekter på miljön. För att genomföra dessa krav behöver tillsyn utövas över verksamheter och åtgärder som beviljas tillstånd enligt de regler som föreslås. Tillsyn är generellt ett mycket viktigt miljörättsligt kontrollförfarande. Att tillsyn utövas är också en förutsättning för att Sverige ska kunna säkerställa att skyldigheterna om förhandskontroll och tillståndsplikt efterföljs. Tillsynen bör därför omfatta alla verksamheter och åtgärder som det finns bestämmelser för i den reglering som bör införas för att genomföra avtalets skyldigheter i denna del. Exempelvis bör tillsynen omfatta sådana verksamheter och åtgärder som det föreligger en anmälningsplikt för (se avsnitt 6.2.4).

När det gäller utformningen av tillsynen finns det skäl att utgå från miljöbalken och från lagen om kontinentalsockeln och lagen om Sveriges ekonomiska zon i relevanta delar.

Tillsyn enligt miljöbalken innefattar att, genom information, förelägganden och förbud och vid behov tvångsmedel, säkerställa miljöbalkens mål och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § miljöbalken). Även lagen om kontinentalsockeln och lagen om Sveriges ekonomiska zon innehåller bestämmelser om tillsyn som motsvaras av tillsynsbestämmelser i miljöbalken. Ett centralt verktyg för tillsyn enligt miljöbalken som inte återfinns i lagen om kontinentalsockeln eller lagen om Sveriges ekonomiska zon är verksamhetsutövarens egenkontroll. Den innebär att verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt ska undersöka och bedöma riskerna med verksamheten (26 kap. 19 §). För vissa miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt ska verksamhetsutövaren även lämna en miljörapport varje år till tillsynsmyndigheten (26 kap. 20 §).

Tillsynen som enligt vår uppfattning behövs för att genomföra avtalet bör omfatta en informationsskyldighet liksom en möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att regler

som genomför avtalet och villkor som meddelats med stöd av dem ska efterlevas (jämför 26 kap. 9 § miljöbalken och 13 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Förelägganden och förbud bör även kunna förenas med vite (jämför 26 kap. 14 § miljöbalken).

Grunden för föreläggandet eller förbudet kan då vara att ett villkor överträtts men bör också kunna grundas direkt i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken om det inte gäller en fråga som har prövats vid tillståndsgivningen.⁴⁴

Det bör även finnas en möjlighet att förbjuda en verksamhet som bedrivs på ett sådant sätt att den medför uppenbar fara för att allvarlig skada på miljön uppkommer eller för något annat enskilt eller allmänt intresse (jämför 26 kap. 9 § miljöbalken och 14 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Tillsynsmyndigheten bör kunna besluta att ett sådant förbud ska gälla omedelbart.

Tillsynsmyndigheten bör vidare vara skyldig att anmäla brott i likhet med vad som gäller enligt 26 kap. 2 § miljöbalken.

Tillsynen över verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan förväntas huvudsakligen bestå i att se till att villkoren för tillstånd efterlevs. Denna bedömning kan förväntas i stor utsträckning utgå från de rapporter som en verksamhetsutövare bör ha att upprätta och lämna till tillsynsmyndigheten (se nedan om kontroll och rapportering). Även tips och anmälningar från allmänheten eller synpunkter från avtalsparter och det vetenskapliga och tekniska organet kan komma att ligga till grund för bedömningen (artikel 37.3–37.4). Tillståndsmyndigheten bör därtill ha möjlighet att begära de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (jämför 26 kap. 21 § miljöbalken och 12 § lagen om Sveriges ekonomiska zon).

På grund av de långa avstånden mellan Sverige och de platser som verksamheter och åtgärder som det nu är fråga om kommer att bedrivas på bedöms det som utgångspunkt inte lämpligt att tillsynen utövas utifrån inspektioner (vilket är utgångspunkten för tillsynen som utgår från miljöbalken, se exempelvis Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn NFS 2001:3). Det kan dock inte uteslutas att det i vissa fall är nödvändigt att genomföra en inspektion. För att kunna fullgöra sina uppgifter bör tillsynsmyndigheten därför även ha rätt att få tillträde till bland annat anläggningar eller

⁴⁴ Se Bengtsson B. m.fl., Miljöbalken, 26 kap. 9 §, en kommentar (2024, version 23 JUNO) Norstedts juridik.

transportmedel (jämför 28 kap. 1 § miljöbalken). En begränsning av tillsynen kan därmed vara nödvändig utifrån folkrättsliga hänsyn (se avsnitt 4.3.2). I den mån det finns behov av tillsyn på plats är det sannolikt att en tillsynsmyndighet kommer att behöva ta hjälp av andra stater och regionala aktörer. I vissa fall kan det vara nödvändigt att en annan myndighet biträder tillsynsmyndigheten vid en förrättning. Rätten till tillträde bör därför inte bara tillkomma tillsynsmyndigheten utan även den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena om valet av tillsynsmyndighet finns i kapitel 11.

Kontroll och rapportering (artikel 36)

Avtalet kräver att parterna övervakar och rapporterar om effekterna av tillåtna verksamheter (artiklarna 35 och 36). I vissa fall finns även krav på övervakning och rapportering om verksamheter vars effekter på miljön bedömts i ett annat sammanhang och som lett till att frågan om tillstånd inte prövats av parten (artikel 29.5).

Övervakningsrapporter ska regelbundet upprättas och offentliggöras genom plattformen för informationsdelning (artikel 36.1–36.2). Av bestämmelsen framgår inte hur ofta sådan rapportering ska ske. Det vetenskapliga och tekniska organet ska dock ta fram standarder och riktlinjer för övervakning och rapportering (artiklarna 36.3 och 38.1 f).

Som tidigare angetts bör miljöbalkens regler om en verksamhetsutövers ansvar gälla vid genomförandet av avtalets skyldigheter i denna del. I balken är en verksamhetsutövers så kallade egenkontroll ett centralt verktyg för tillsynen (26 kap. 19–20 §§). Vi föreslår att avtalets skyldigheter om övervakning och rapportering genomförs utifrån ett liknande ansvar.

En tillståndshavare bör därmed åläggas att fortlöpande kontrollera verksamheten eller åtgärden för att motverka och förebygga avsevärda negativa miljöeffekter som den kan befaras medföra. Genom egna undersökningar eller på annat sätt bör tillståndshavaren vidare hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och regelbundet rapportera om dessa. Rapporterna bör ges in till tillsynsmyndigheten som sedan har att se till att dessa offentliggörs dessa i enlighet med avtalets krav. Den myndighet som har

att ansvara för samråd enligt avtalet får offentliggöra uppgifterna (se avsnitt 6.2.7). Det bedöms tillräckligt att sådana rapporter ges in årligen (jämför 26 kap. 20 § miljöbalken).

I likhet med vad som gäller enligt miljöbalkens regler om kontroll och rapportering får ansvaret för kontroll och rapportering förstås utifrån att en verksamhetsutövare har att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken om bland annat kunskapskrav, försiktighetsmått och bästa möjliga teknik.

För att säkerställa att avtalets krav på att parter övervakar verksamheter och vidtar nödvändiga åtgärder (genom förelägganden, förbud eller ändring av villkor alternativt återkallelse av tillstånd som behandlats ovan) bör en tillståndshavare vara skyldig att omgående underrätta tillsynsmyndigheten om den får kännedom om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa effekter på miljön som inte förutsågs i miljöbedömningen (jämför artiklarna 35 och 37). En tillståndshavare bör av samma skäl ha att underrätta tillsynsmyndigheter om sådana omständigheter som har samband med en driftstörning eller liknande händelse (jämför 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll).

Offentliggörande av uppgifter om åtgärder som innebär förbud, ändring av villkor eller återkallelse av tillstånd (artikel 37.4–37.6)

Avtalets innebär att viss information om åtgärder avseende tillåtna verksamheter och åtgärder behöver offentliggöras genom plattformen för informationsdelning (artikel 37.4–37.6).

Skyldigheten att offentliggöra uppgifter om åtgärder bör omfatta information om beslut som innebär tillsynsmyndighetens förbud samt tillståndsmyndighetens ändring av villkor eller återkallelse av tillstånd. Avtalet bedöms inte kräva att information delas avseende åtgärder som innebär en tillsynsmyndighets föreläggande. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att se till att uppgifter om åtgärderna offentliggörs. Den myndighet som har att ansvara för samråd enligt avtalet får offentliggöra uppgifterna (se avsnitt 6.2.7). När det gäller skyldigheten att besvara vissa synpunkter (artikel 37.4) kan den hanteras utan särskild reglering av den myndighet som fått ansvar för samrådet (se avsnitt 6.2.7).

Föreskriftsrätt

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om kontroll och rapportering. Genom sådana kan även vid behov avtalets krav på att miljöeffekterna ska övervakas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen regleras (artikel 35). Det innebär även att standarder och riktlinjer för övervakning och rapportering kan genomföras allteftersom de antas av partskonferensen.

6.2.10 Verksamheter och åtgärder i havsområden inom nationell jurisdiktion (artikel 28.2–28.3)

Förslag: Tillstånd ska krävas även för verksamheter och åtgärder i havsområden inom annan stats jurisdiktion som har viss påverkan på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion, på samma sätt som för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats territorialvatten eller maritima zoner ska därmed kräva tillstånd om det finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Tillstånd till sådan verksamhet eller åtgärd ska för sin giltighet kunna villkoras av att tillstånd eller annars godkännande erhållits från kuststaten.

Verksamheter och åtgärder i havsområden under svensk jurisdiktion ska inte kräva tillstånd enligt de regler som genomför avtalet. Avtalets skyldigheter i denna del ska genomföras utifrån Sveriges nationella ramverk för miljöbedömningar, i 6 kap. miljöbalken.

En skyldighet att samråda genom plattformen för informationsdelning ska införas i 6 kap. miljöbalken för verksamheter och åtgärder i havsområden i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd enligt de regler som genomför avtalet ska ansvara för detta samråd. Samrådet ska innebära att

- information lämnas om verksamheten eller åtgärden, dess möjliga miljöeffekter i havsområden utanför nationell jurisdiktion och vilken typ av beslut som kan komma att fattas,
- eventuella synpunkter från det vetenskapliga och tekniska organet vidareförmedlas till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen, och
- den för målet eller ärendet aktuella miljökonsekvensbeskrivningen, och i förekommande fall den årliga miljörapport som upprättas till följd av 26 kap. miljöbalken offentliggörs.

En underrättelseskyldighet ska införas för statliga myndigheter som får kännedom om en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela ytterligare föreskrifter om samrådet.

Miljöbedömning av gränsöverskridande effekter av verksamheter inom nationell jurisdiktion

Avtalets del IV innebär trots avtalets generella tillämpningsområde vissa skyldigheter för verksamheter i marina områden inom nationell jurisdiktion (artikel 28.2). Skyldigheten gäller när parten fastställer att verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar av den marina miljön i områden utanför nationell jurisdiktion. Artikel 28.2 kan sägas ge uttryck för den gränsöverskridande aspekten av miljöbedömningar.⁴⁵ Den miljöbedömning som krävs i gränsöverskridande fall kan

⁴⁵ Det finns en skyldighet enligt internationell sedvanerätt att göra en miljöbedömning när en verksamhet kan förväntas få gränsöverskridande effekter. (Se Internationella domstolens (ICJ) dom av den 20 april 2010 (Pulp Mills on the river Uruguay (Argentina v. Uruguay) Judgement, ICJ Reports 2010 p. 14).

genomföras utifrån avtalets del IV eller partens nationella förfarande. Om det nationella förfarandet tillämpas ställer avtalet vissa krav på samråd och informationsdelning samt på övervakning av verksamheten. Det vetenskapliga och tekniska organet ska även ha möjlighet att lämna synpunkter på underlag och bedömningar under det nationella förfarandet (artikel 28.3).

Med marina områden får här förstås havsområden i en stats territorialvatten och dess maritima zoner. De maritima zonerna utgörs av den ekonomiska zonen (där den angränsande zonen normalt finns) och kontinentalsockeln. (Del II, V och VI i havsrättskonventionen). Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet (1 § lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner). Sveriges territorialhav sträcker sig från baslinjerna som bestämts i enlighet med havsrättskonventionen medan Sveriges inre vatten omfattar alla vattenområden på land och i havet innanför baslinjerna.⁴⁶ Avtalets krav kan alltså även gälla för verksamheter i Sveriges inre vatten när det är fråga om ett vattenområde i havet.

Skyldigheten avseende miljöbedömningar för verksamheter i havsområden i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion som behöver genomföras i svensk rätt för att uppfylla avtalets krav. Det bedöms lämpligt att skyldigheten genomförs utifrån Sveriges nationella ramverk om miljöbedömningar, som utgår från 6 kap. miljöbalken, se nedan.

Avtalet får dock förstås kräva att en miljöbedömning görs även för verksamheter i havsområden i territorialvatten eller maritima zoner som tillhör en annan stat. I artikel 28.2 formuleras skyldigheten nämligen att gälla för verksamheter under en parts jurisdiktion eller kontroll som ska äga rum i ”marina områden inom nationell jurisdiktion” utan att särskilt ange inom ”partens” nationella jurisdiktion. Ordalydelsen av artikel 28.2 talar för att syftet inte varit att begränsa skyldigheten till en parts eget sjöterritorium eller maritima zoner utan havsområden inom nationell jurisdiktion i vid bemärkelse. Syftet får förstås vara att säkerställa att en miljöbedömning genomförs för alla verksamheter som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön, oavsett vart de äger rum. Denna tolkning bedöms förenlig

⁴⁶ 2, 3 och 9 §§ lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

med skyldigheten i havsrättskonventionen om miljöbedömningar (artikel 206 i konventionen), som avtalet och del IV syftar att operationalisera (artiklarna 2 och 27 a i avtalet). Det avgörande för skyldigheten är därmed inte i vilken stats sjöterritorium eller maritima zoner som en verksamhet eller åtgärd ska bedrivas eller vidtas i utan om en part har jurisdiktion eller kontroll över verksamheten i fråga.

Utifrån hur begreppet verksamheter under en parts jurisdiktion eller kontroll enligt vår mening bör tolkas kan skyldigheterna därmed även avse verksamheter eller åtgärder som bedrivs med eller från svenska fartyg eller luftfartyg samt av svenska fysiska och juridiska personer och andra fysiska personer med hemvist i Sverige i en annan stats sjöterritorium eller maritima zon (se avsnitt 4.3.1).

Tillståndsplikten enligt de nya reglerna ska gälla även för verksamheter och åtgärder i havsområde inom en annan stats jurisdiktion

Liksom för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion saknas det i svensk lag regler om miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder bortom Sveriges maritima zoner. För att genomföra avtalets skyldigheter i denna del bedöms det nödvändigt att införa motsvarande tillståndsplikt med tillhörande krav på underlag, miljöbedömning och samråd, som bör införas för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det bedöms lämpligt att tillståndsplikten för verksamheter och åtgärder i marina områden inom en annan stats jurisdiktion utformas på samma sätt. Detta då regleringen bör tillämpas för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas av samma rättssubjekt och från svenska fartyg och luftfartyg. Det krävs även att tillämpningen begränsas utifrån folkrättsliga hänsyn (se avsnitt 4.3.2 och avsnitt 6.2.2).

Vidare kan det undantag som bör gälla för tillståndsplikten med anledning av en tidigare bedömning av miljöeffekterna förväntas bli viktig för den praktiska tillämpningen av en sådan tillståndsplikt. Möjligheten att göra undantag från tillståndsplikten innebär att en prövning av en verksamhet eller åtgärd inom en annan stats jurisdiktion endast bör komma i fråga när varken kuststaten eller någon annan aktör (tredje stat eller internationellt organ) utfört en be-

dömning av miljöeffekterna. Överlappande krav på en miljöbedömning och överlappande villkor för en tillståndsgiven verksamhet eller åtgärd bedöms på så sätt kunna undvikas.

Här kan nämnas att gränsvärdet i artikel 28.2 är något annorlunda än det som gäller för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. För verksamheter inom en annan stats jurisdiktion aktualiseras avtalets krav först när det ”fastställts” att en verksamhet ”kan orsaka” avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön (och inte när det ”skäligen kan antas”, artikel 30). Att tillämpa samma regler som bör gälla för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan därför innebära en överimplementering av avtalet. Reglerna bör dock vara desamma. Med hänsyn till de få fall som kraven kan förväntas komma att aktualiseras bedöms det inte heller olämpligt att samma gränsvärde gäller.

Vi föreslår därför att reglerna om tillstånd för verksamheter och åtgärder utanför nationell jurisdiktion ska gälla även för verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion. Med havsområden inom en annan stats jurisdiktion förstås då havsområden i en stats territorialvatten och maritima zoner såsom de bestäms enligt havsrättskonventionen.

Bestämmelserna i avtalet som tillståndsplikten syftar till att genomföra är utformade utifrån verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. På flera ställen anges bland annat att även effekter i havsområden inom nationell jurisdiktion ska beskrivas och bedömas av sådana verksamheter. För ett genomförande av artikel 28.2 är detta inte relevant. Regleringen av förhandskontrollen och miljöbedömningen behöver därför anpassas något. En miljökonsekvensbeskrivning som tas fram för en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion behöver utformas utifrån att tillståndsplikten grundats i de möjliga effekterna på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Godkännande från kuststaten ska kunna krävas

En fråga som uppkommer är hur en sådan tillståndsplikt förhåller sig till kuststatens suveränitet. Som redogjorts för tidigare har kuststater suveränitet över territorialhavet, som är statens terri-

torium, och vissa rättigheter i de maritima zonerna i vattenpelaren (den ekonomiska zonen) respektive havsbotten (kontinentalsockeln) utanför territorialhavet (avsnitt 4.1.4). I dessa maritima zoner har kuststaten inte suveränitet men har suveräna rättigheter till naturtillgångar och andra verksamheter för ekonomisk exploatering, som framställning av energi från vind eller vatten (artiklarna 56.1, 60 och 77 i havsrättskonventionen). I den ekonomiska zonen har kuststaten vidare jurisdiktion avseende bland annat miljöskydd och marinvetenskaplig forskning.

Havsrättskonventionen innebär samtidigt att kuststaten måste tåla vissa verksamheter av andra stater i de maritima zonerna. Exempelvis har alla stater rätt till fri sjöfart och överflygning där samt till att lägga och underhålla undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln (artiklarna 58 och 79 i havsrättskonventionen).

Utifrån kuststatens suveränitet och rättigheter finns det skäl att ifrågasätta lämpligheten av att Sverige prövar en verksamhet eller åtgärd, som ska bedrivas i en kuststats sjöterritorium eller maritima zoner, för tillstånd. Ett tillstånd som meddelats av en svensk myndighet innebär dock endast att en verksamhet eller åtgärd ur miljösynpunkt kan tillåtas. Ett sådant tillstånd kan inte göras gällande mot kuststaten eller andra aktörer, exempelvis som en rätt att utnyttja viss resurs. För att tydligt markera detta bör ett tillstånd kunna villkoras av att verksamheten eller åtgärden i fråga erhållit tillstånd eller godkänts på annat sätt av kuststaten, för det fall sådant tillstånd eller godkännande krävs i den staten. Dessutom bör den föreslagna möjligheten att neka tillstånd med hänsyn till Sveriges folkrättsliga förpliktelser eller relationer till annan stat också gälla (se avsnitt 6.2.2). Vi bedömer att det är förenligt med folkrätten att ställa sådana krav om miljöbedömning och villkorprövning som det nu är fråga om på verksamheter och åtgärder under svensk jurisdiktion även när de planeras i havsområden där andra stater har jurisdiktion. Sådana krav kan inte anses underminera kuststatens suveränitet eller rättigheter. Det kan jämföras med undantag från krav på dubbel straffbarhet för vissa brott (2 kap. 5 § 2 brottsbalken). Även sjötrafikförordningen (1986:300) gäller för trafik med svenskt fartyg i havsområden under annan stats jurisdiktion, i den mån det inte strider mot tillämplig lag i främmande stat (1 kap. 4 §).

En annan fråga är i vilken utsträckning Sverige kan säkerställa efterlevnaden av en sådan tillståndsplikt. Det kan förväntas bli svårt

för en tillsynsmyndighet att få information om en verksamhet eller åtgärd under svensk jurisdiktion i ett havsområde under en annan stats jurisdiktion. Även om tillsynsmyndigheten nås av sådan information kan den praktiska möjligheten att ingripa mot en sådan verksamhet eller åtgärd vara begränsad. Vi bedömer dock att avtalet innebär att kraven behöver ställas ändå. Utan den föreslagna tillämpningen finns en risk att svenska verksamhetsutövare inte omfattas av krav på en miljöbedömning när de bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd i ett havsområde som tillhör en stat som inte är part till avtalet.

Havsområden i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner

Miljöbalken genomför avtalets skyldigheter i svenska vatten

Miljökonsekvensbedömningar i enlighet med 6 kap. miljöbalken görs utifrån miljöeffekter utan geografisk begränsning. Bedömningarna som sker för verksamheter och åtgärder i Sveriges sjöterritorium beaktar därför redan påverkan på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion när det är aktuellt. Samma gäller för verksamheter och åtgärder i de svenska maritima zonerna som tillståndsprövas enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln (där bland annat 6 kap. miljöbalken har gjorts tillämplig vid prövningen). Skyldigheterna i avtalet aktualiseras först vid ett gränsvärde för viss miljöpåverkan. Det skiljer sig dock från gränsvärdet som gäller för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion eftersom skyldigheten enligt artikel 28.2 inträder först när parten ”fastställer” att en verksamhet ”kan orsaka” miljöpåverkan motsvarande gränsvärdet. Inte när det finns ”skälig anledning att anta” att så är fallet. Denna skillnad avseende beviskravet är viktig eftersom vår bedömning vid en jämförelse mellan miljöbalkens gränsvärde och det i avtalet är att det föreligger skillnader framför allt i förhållande till beviskravet (se avsnitt 6.2.1). Utifrån beviskravet i artikel 28.2 kan miljöbalkens reglering av miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan förväntas omfatta de verksamheter som träffas av avtalets krav i denna del. Skyldigheterna i 28.2 som avser verksamheter och åtgärder i marina områden inom Sveriges jurisdiktion genomförs därför lämpligen

utifrån 6 kap. miljöbalken. Utifrån det som nu anförts krävs inga författningsändringar för att skyldigheten att genomföra miljöbedömningar i enlighet med avtalets krav ska inträda. Däremot krävs författningsändringar avseende den samrådsskyldighet som avtalet föreskriver när det nationella förfarandet tillämpas.

Samråd om verksamheter som prövas enligt 6 kap. miljöbalken

När skyldigheterna om miljöbedömningar avseende verksamheter och åtgärder i havsområden inom nationell jurisdiktion genomförs inom ramen för det nationella förfarandet ställer avtalet vissa tillkommande krav. De skyldigheter som avtalet ställer upp för ett genomförande utifrån ett nationellt förfarande i denna del är att parten ska

- se till att relevant information finns tillgänglig i god tid genom plattformen för informationsdelning och möjliggöra för det vetenskapliga och tekniska organet att lämna synpunkter,
- säkerställa att verksamheten övervakas på ett sätt som är förenligt med kraven för det nationella förfarandet, och
- säkerställa att rapporter om miljöbedömningar och andra relevanta övervakningsrapporter görs tillgängliga genom plattformen för informationsdelning. (artikel 28.2 a–c)

Ovanstående samrådsskyldigheter behöver genomföras i svensk rätt och bör, i likhet med vad som gäller enligt Esbokonventionen, knytas till den nationella processen för samråd i 6 kap. miljöbalken.

Skyldigheterna bör gälla för verksamheter eller åtgärder i havsområden i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner, som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

De nya bestämmelserna bedöms gälla även för verksamheter och åtgärder som tillståndsprövas enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln utan författningsändringar eftersom 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken gäller vid tillståndsprövning enligt dessa lagar.

Kraven bör även utformas med reglerna om det så kallade Esbosamrådet som förlaga (6 kap. 33–34 §§ miljöbalken) som bedöms motsvara avtalets krav relativt väl. Viss anpassning är nödvändig i fråga om övervakningsrapporter. Samrådet bör utifrån detta närmare innebära följande.

Information om verksamheten eller åtgärden, dess möjliga miljöeffekter i sådana havsområden som avtalet är tillämpligt på och vilken typ av beslut som kan komma att fattas bör lämnas genom plattformen för informationsdelning under avgränsnings-samrådet i den nationella processen (6 kap. 29–32 §§ miljöbalken).

Eventuella synpunkter från det vetenskapliga och tekniska organet bör vidareförmedlas till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Den för målet aktuella miljökonsekvensbeskrivningen bör offentliggöras genom plattformen för informationsdelning sedan ansökan kungjorts av den tillståndsprövande myndigheten (6 kap. 39–41 §§ miljöbalken).

När det gäller skyldigheten att säkerställa att verksamheten övervakas på ett sätt som är förenligt med kraven för det nationella förfarandet får avtalet tolkas som att det finns ett krav på övervakning oavsett om denna skyldighet finns enligt det nationella förfarandet, men att övervakningen kan ske utifrån befintliga krav i den nationella processen. I miljöbalken har inte införts någon särskild bestämmelse i 6 kap. för uppföljning av verksamheter och åtgärder. I stället regleras uppföljningen genom generellt tillämpliga bestämmelser om tillsyn och om egenkontroll med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och 26 kap. 19 § miljöbalken. Kraven på egenkontroll gäller för den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras påverka miljön och all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syfte oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Vår bedömning är att sådana verksamheter och åtgärder som kan komma i fråga för skyldigheterna i artikel 28.2 omfattas av sådana krav på övervakning som avtalet ställer genom miljöbalkens bestämmelser om tillsyn och egenkontroll. Avtalets skyldighet i denna del kan därför genomföras genom att de årliga miljörapporter som vissa tillståndspliktiga verksamheter har att upprätta enligt 26 kap. 20 § miljöbalken offentliggörs genom plattformen för informationsdelning.

Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och ansvarar för samråd i denna process bör även ansvara för samråd avseende verksamheter och åtgärder som prövas enligt 6 kap. miljöbalken (se avsnitt 6.2.7 om samråd och kapitel 11 för val av myndighet). De närmare kraven på samrådet bör därför framgå av den lag som reglerar tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

För Esbosamrådet är Naturvårdsverket ansvarig myndighet. För att uppfylla detta ansvar har andra statliga myndigheter att underrätta Naturvårdsverket när de får kännedom om att en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land (22 § miljöbedömningsförordningen). En sådan underrättelseskyldighet behöver även införas avseende verksamheter eller åtgärder i havsområden i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner, som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Föreskriftsrätt

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges rätt att meddela ytterligare föreskrifter om samråd avseende verksamheter eller åtgärder i havsområden i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Ingen särskild reglering för fiske

Ett viktigt undantag från det som nu sagts om att miljöbalkens regler motsvarar kraven i artikel 28.2 är frågan om miljöbedömningar av fiske och sjöfart, som avtalets skyldigheter i del IV kan komma att aktualiseras för (se ovan avsnitt 6.1.2–6.1.4). Miljöbalken gäller förvisso för båda verksamhetstyper. De omfattas dock med ett undantag (för Natura 2000-tillstånd) inte av förprövningskrav enligt balken, varför de allmänna hänsynsreglerna eller för-

farandet avseende miljöbedömningar inte tillämpas vid någon tillståndsprovning av fiske eller sjöfart.

Angående sjöfarten bedöms avtalets skyldigheter i artikel 28.2 med största sannolikhet inte aktualiseras på grund av den nivå av miljöpåverkan som krävs på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. När det gäller fiske bedöms det dock inte uteslutet att visst fiske i havsområden i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner, exempelvis av vissa långvandrande arter, som ålen, skulle kunna orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar av den marina miljön i områden bortom nationell jurisdiktion. Avseende miljöbedömningar av fiskeverksamhet kan följande sägas.

Fiske är inte tillståndspliktigt enligt miljöbalken eller lagen om Sveriges ekonomiska zon, med undantag för Natura 2000-tillstånd.⁴⁷ Fiske som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kan kräva tillstånd enligt reglerna om Natura-2000.⁴⁸ För sådana tillstånd krävs en miljöbedömning (6 kap. 20 § miljöbalken). Tillståndsreglerna tillämpas dock mycket sällan på fiske. Det är i stället genom föreskrifter som gäller generellt för fiske som bevarandeåtgärder införs för att säkerställa att fiske inte innebär en sådan negativ påverkan på ett Natura 2000-område att det kräver tillstånd.⁴⁹ Generellt saknar fiskeregleringen motsvarande tillståndsprocesser som finns i miljöbalken.

Att fiske inte tillståndsprövas enligt miljöbalken innebär att balkens allmänna delar inte tillämpas vid provningen, eftersom det inte heller i fiskelagen finns någon föreskrift om att de ska tillämpas vid provning av tillstånd eller andra frågor enligt lagen.⁵⁰ I fiskelagen finns inte något annat krav på att en miljöbedömning ska göras.

Det som liknar en sådan skyldighet är den möjlighet som finns att i ärenden enligt fiskelagen kräva en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättning av fiskarter har på miljön (20 b §

⁴⁷ I de maritima zonerna har 2. kap och 6 kap. miljöbalken endast gjorts tillämplig avseende verksamheter som prövas för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln eller lagen om Sveriges ekonomiska zon. De omfattar inte fiske (se uttryckligt undantag i 4 § lagen om Sveriges ekonomiska zon). Reglerna om Natura 2000-tillstånd gäller dock (3 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 § fiskelagen).

⁴⁸ 7 kap. 28 a § miljöbalken, som även gäller i Sveriges ekonomiska zon.

⁴⁹ Prop. 2024/25:24, *Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden*, s. 19.

⁵⁰ För att en myndighet som prövar en ansökan enligt annan lag än miljöbalken ska tillämpa balken vid provningen krävs att det anges särskilt i den lag som ansökan prövas mot (prop. 1997/98:90, *Följdragstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 143 f. och prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 65).

fiskelagen). Den tidigare lydelsen av bestämmelsen var att beslut fick fattas om att en miljökonsekvensbeskrivning skulle finnas i vissa ärenden. Detta ändrades senare till analys eftersom den bedömning som avsågs med bestämmelsen inte motsvarade 6 kap. miljöbalken och bestämmelserna där om miljöbedömningar.⁵¹ Enligt Havs- och vattenmyndigheten är det ovanligt att bestämmelsen om analys tillämpas.⁵²

Eftersom det inte finns någon skyldighet att genomföra en miljöbedömning för fiske i annat fall än när miljön i ett Natura-2000 område kan påverkas, bedöms avtalets skyldigheter i denna del inte enbart kunna genomföras utifrån befintlig reglering i svensk rätt. Frågan är om en särskild reglering för fiske är lämplig.

Ett alternativ för att se till att avtalets skyldigheter uppfylls i detta avseende skulle kunna vara att införa en reglering som möjliggör för myndigheterna att, i likhet med den om analys i vissa fiskeärenden, besluta i enskilda fall om att en miljöbedömning ska utföras. Som nämnts ovan saknar fiskeregleringen motsvarande tillståndprocesser som finns i miljöbalken varför det kan vara svårt att identifiera i vilka ärendetyper frågan om en miljöbedömning naturligen skulle kunna aktualiseras. Eventuellt skulle en miljöbedömning kunna göras för prövning av fiskelicenser, vilket krävs för yrkesmässigt fiske i havet, eller annars för fisketillstånd som kan avse en bestämd fångstmängd av en viss art eller en bestämd fiskeansträngning med vissa redskap.⁵³ Exempelvis ska tillgången på fisk beaktas när en fråga om licens prövas för första gången och en licens kan begränsas avseende vissa arter. I regel gäller dock fiskelicens i alla svenska vatten varför det kan vara svårt att genomföra en miljöbedömning i enlighet med avtalets krav. Sedan år 2007 finns ett generellt förbud mot ålfiske. Undantag görs för visst yrkesmässigt fiske med särskilt tillstånd. Sedan år 2008 råder ett förbud

⁵¹ Se prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 155. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen har med stöd av bestämmelsen bemyndigats att besluta att en analys ska göras och bekostas av den som ska använda metoden eller sätta ut fiskarten (2 kap. 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen).

⁵² I betänkandet *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdsplan* (SOU 2010:42) lämnades förslag om en ny fiskevårdsplan med krav på bland annat konsekvensbeskrivningar för miljön av fisket för yrkesmässigt fiske på allmänt vatten. I betänkandet förs ett resonemang om bestämmelsen i 20 § om analys och dess släktskap med 6 kap. miljöbalken. I utredningen bedömdes att det saknades anledning att ha en så omfattande och betungande process som miljöbedömningar enligt miljöbalkens 6 kap. innebär för fiske, s. 235, 427–429 och 474 ff.

⁵³ 29a–30 §§ fiskelagen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet, HVMFS 2014:19.

mot nyetablering av sådant ålfiske. Befintliga tillstånd kan dock förnyas under vissa förutsättningar.⁵⁴

En miljöbedömning skulle möjligen kunna genomföras för prövningen av fisketillstånd som till exempel avser visst område eller art eller för nyetablering av ålfiske.

Frågan är vilken betydelse detta skulle ha i praktiken. Inte minst eftersom Sverige har liten möjligheten att begränsa utländska fiskerifartyg till följd av EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Den exklusiva befogenhet som EU har avseende bevarande av biologiska resurser i havet som hanteras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, innebär att en särreglering för fiske inte är lämplig i nuläget. Huvudregeln i den så kallade grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken är att unionsfiskefartyg ska ha lika tillträde till vatten och resurser i alla medlemsstaters vatten.⁵⁵ Medlemsstater får anta åtgärder för bevarande endast när det finns bemyndiganden från EU. I grundförordningen finns ett antal, bland annat för bevarande av fiskbestånd i unionens vatten avseende medlemsstatens egna fiskefartyg och fysiska personer (artikel 19). Det finns även bemyndiganden som avser bevarandeåtgärder i unionens vatten som är nödvändiga för att genomföra unionens miljölagstiftning (artikel 11), nödåtgärder (artikel 13) och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för marina ekosystem (artikel 20). När andra medlemsstaters fiskefartyg kan påverkas av bevarande- och förvaltningsåtgärder krävs samråd inom EU (artiklarna 11, 13 och 20). Medlemsstaterna har även möjlighet att, med vissa begränsningar för avtal med grannländer, begränsa fisket i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjen (se artikel 5.2 och bilaga 1 i grundförordningen). Att anta bevarandeåtgärder som omfattar allt fiske utan samordning inom EU är enligt grundförordningen bara möjligt i sådana vatten dit endast medlemsstatens

⁵⁴ Fiske efter ål har förbjudits längs delar av den svenska västkusten och Havs- och vattenmyndigheten reglerar även det ålfiske som bedrivs med särskilt tillstånd, bland annat genom begränsningar avseende redskap och fångstperioder.

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

fiskefartyg har tillträde.⁵⁶ Detta kan vara fallet för visst kustnära ålfiske.

Vid EU:s genomförande av avtalet kan artikel 28.2 förväntas vara av särskilt intresse för unionen. I vilken mån dessa skyldigheter bör genomföras utifrån EU:s MKB-direktiv, som gäller i medlemsstaternas sjöterritorium och maritima zoner, eller på annat sätt är för närvarande oklart. Det är också oklart hur avtalets skyldigheter i allmänhet kommer att påverka den gemensamma fiskeripolitiken. I den mån skyldigheter i avtalet träffar fiskeverksamhet är utgångspunkten att genomförandet för svensk del kommer att utgå från en EU-rättslig reglering. Det bedöms därför lämpligt att invänta EU:s kommande reglering för att genomföra avtalet innan ett förslag lämnas som innebär krav på miljöbedömningar enligt fiskelagen. Det finns ytterligare skäl som talar för att avvakta med ett sådant förslag.

Frågan om miljöbedömningar för fiske är inte okomplicerad. Den fråga som ligger inom ramen för den här utredningens direktiv är begränsad till fiske som innebär viss nivå av negativ miljöpåverkan i havsområden utanför nationell jurisdiktion, vilket får anses omfatta en obetydlig del av fiskeregleringen som sådan.

Fiske- och vattenbruksutredningen (N:2022:06), som ser över fiskelagen i dess helhet, ska redovisa sitt uppdrag till regeringen den 20 maj 2025. I uppdraget ingår att föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga. Lagstiftningen ska säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar såväl fiskerieringen och fritidsfisket som den biologiska mångfalden.⁵⁷

Av de skäl som nu redogjorts för bedöms det inte lämpligt att i nuläget lämna ett förslag som innebär att en miljöbedömning ska göras för fiske i havsområden inom Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner som kan påverka havsområden utanför nationell jurisdiktion.

⁵⁶ Danska fiskefartyg har tillträde till fiske i svenska Skagerrak och Östersjön intill fyra nautiska mil från baslinjen och i svenska Kattegatt intill tre nautiska mil från kustlinjen. Danska fiskefartyg har även tillträde till fiske i Öresund intill ett djup av sju meter invid stranden. Finska fiskefartyg har tillträde till fiske i svenska Östersjön intill fyra nautiska mil från baslinjen.

⁵⁷ Regeringen, kommittédirektiv om en moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk (Dir. 2022:92).

6.2.11 Strategiska miljöbedömningar (artikel 39)

Förslag: Den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd enligt de regler som införs för att genomföra avtalets bestämmelser om miljöbedömningar ska få ansvar för och ges möjlighet att genomföra strategiska miljöbedömningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om strategiska miljöbedömningar.

Strategiska miljöbedömningar ska kunna göras av en myndighet

Avtalet innebär ingen direkt skyldighet för parterna att införa krav på strategiska miljöbedömningar för planer och program som avser verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll i det fria havet eller Området. Den enda direkta skyldighet som följer av avtalet i denna del är att i de fall strategiska miljöbedömningar har utförts, ska hänsyn tas till dessa vid miljöbedömningar av enskilda verksamheter (artikel 39.3). Det bör därför framgå i regleringen av miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder (se förslag om genomförande i avsnitt 6.2.8).

Bestämmelsen om strategiska miljöbedömningar som utförs av parterna är utformad som så att parterna ska överväga att utföra sådana bedömningar, enskilt eller tillsammans med andra parter och får sägas uppmuntras (artikel 39.1).

Strategiska miljöbedömningar genomförs för planer och program. Bedömningen kan därför i större utsträckning än en miljöbedömning för en verksamhet eller åtgärd, ta hänsyn till negativa effekter på miljön på en strategisk nivå och möjliggör bättre översikt i fråga om kumulativa effekter. Krav på strategiska miljöbedömningar för planer och program finns redan i svensk rätt och i EU-rätten.

Eftersom strategiska miljöbedömningar genomförs till följd av nationella regler och innebär fördelar avseende möjligheten att bedöma kumulativa effekter bör det svenska genomförandet av avtalet i den utsträckning det är möjligt omfatta en reglering av strategiska miljöbedömningar enligt artikel 39.

I avtalet har det inte ställts upp några särskilda krav avseende gränsvärde, innehåll eller process avseende strategiska miljöbedöm-

ningar, varför ingen ledning finns att hämta där för en eventuell reglering av en skyldighet att genomföra sådana för vissa planer och program. Sådana regler finns dock i miljöbalken. Strategiska miljöbedömningar genomförs även i en gränsöverskridande kontext till följd av Esbokonventionen. Ett alternativ för att genomföra strategiska miljöbedömningar enligt artikel 39 kan därför vara att utsträcka miljöbalkens regler om strategiska miljöbedömningar till att även gälla planer och program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på de havsområden som avtalet reglerar. Miljöbalkens regler om strategiska miljöbedömningar gäller dock endast för vissa planer och program och skyldigheten inträder först när gränsvärdet betydande miljöpåverkan är uppfyllt. Reglerna innehåller också detaljerade krav på såväl process som innehåll.

Avtalets reglering av strategiska miljöbedömningar kan eventuellt konkretiseras senare genom riktlinjer som partskonferensen antar (artikel 39.4). Sådana riktlinjer kan komma att närmare definiera vad som avses med planer och program, beskriva andra gränsvärden, ställa krav på visst innehåll eller innefatta samråd och offentliggörande av information. Vi bedömer därför att det i nuläget inte är lämpligt att genomföra avtalets bestämmelse om strategiska miljöbedömningar som en skyldighet i förhållande till vissa planer och program. Däremot bör en myndighet ges ansvar för och möjlighet att genomföra strategiska miljöbedömningar i enlighet med avtalet. På så sätt kan myndigheten delta i bedömningar som genomförs i en regional kontext eller efter förslag från andra parter om det skulle bli aktuellt.

Ansvaret bör ges till den myndighet som handlägger ärenden om tillstånd enligt de regler som införs för att genomföra avtalets bestämmelser om miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder. (Övervägandena om val av myndighet finns i kapitel 11).

Föreskriftsrätt

Närmare bestämmelser om hur strategiska miljöbedömningar ska genomföras kan regleras genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I sådana föreskrifter kan vid behov riktlinjer som partskonferensen antar för strategiska miljöbedömningar genomföras.

6.2.12 Beslutsordning och handläggning av ärenden om tillstånd

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion samt verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion.

En förvaltningsmyndighet ska bemyndigas att pröva frågor om tillstånd. Samma myndighet ska handlägga ärenden om tillstånd.

Förvaltningslagen ska tillämpas vid prövningen.

Om en verksamhet eller åtgärd berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om ett ärende annars är av folkrättsligt principiellt intresse ska regeringen ges tillfälle att ta över ärendet för prövning.

Om förvaltningsmyndigheten finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 eller 10 § miljöbalken ska den med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande.

Myndigheten ska handlägga ärenden som regeringen beslutat att regeringen ska pröva och ska med eget yttrande med förslag på beslut överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn.

En förvaltningsmyndighet bemyndigas att som utgångspunkt pröva frågor om tillstånd

Förslaget att införa tillståndsplikt för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i havsområden inom en annan stats jurisdiktion har en tydlig internationell prägel och innebär överväganden för en prövningsmyndighet av politisk och teknisk natur. Att företräda Sverige internationellt är en av regeringens viktigaste uppgifter. Regeringen har även styrande uppgifter på miljöområdet, bland annat genom att vara prövningsmyndighet i vissa frågor.⁵⁸

⁵⁸ I SOU 2014:11, *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*, finns en grundlig genomgång av regeringen som prövningsmyndighet och överinstans på miljöområdet.

De frågor som regeringen ska pröva är de stora anläggningar som räknas upp i 17 kap. 1 § miljöbalken, det vill säga anläggningar för kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder och omfattande verksamheter som avser geologisk lagring av koldioxid. En prövning av regeringen är också obligatorisk för sådan verksamhet som beskrivs 2 kap. 9–10 §§ miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan regeringen under vissa förutsättningar tillåta en verksamhet med vissa allvariga konsekvenser för miljön. Regeringen prövar också tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och vissa tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln (utläggning av undervattenskablar och som huvudregel utvinning av naturtillgångar). Dessa ärendens karaktär har bedömts vara sådana att de ska prövas av regeringen.

När det gäller en tillståndsprövning till följd av avtalet för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller inom en annan stats jurisdiktion kan en mängd verksamheter och åtgärder komma i fråga. Det är inte klarlagt vilka verksamheter och åtgärder som kan komma att omfattas eftersom detta har att göra med tolkningen av gränsvärden och andra uttryck i avtalet. Eftersom det i teorin kan röra sig om allt från stora industriella verksamheter till forskningsexpeditioner behöver ansvaret för prövningen delas mellan regeringen och annan myndighet beroende på ärendets karaktär. I de fall det är fråga om exempelvis att utvinna vissa naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar, anläggningar eller andra konstruktioner i de aktuella havsområdena krävs politiska avvägningar. Sådana frågor kan förväntas beröra andra stater, ha säkerhetspolitiska implikationer eller vara av folkrättslig principiell art. Många andra frågor som kan blir föremål för tillståndsplikt, exempelvis vissa åtgärder i marina skyddade områden, bedöms inte utgöra sådana angelägenheter som typiskt sett kräver regeringens ställningstagande.

När det gäller prövningen av tillstånd enligt de regler som nu föreslås är ett alternativ att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vara prövningsmyndighet. Den närmare uppdelningen kan då regleras i förordning i likhet med vad som gäller enligt exempelvis lagen om kontinentalsockeln.

Ett annat alternativ är att låta en myndighet som utgångspunkt vara prövningsmyndighet men införa bestämmelser om att den i

vissa fall ska överlämna ärendet till regeringen för prövning. Också denna lösning finns avseende prövningar enligt lagen om kontinentalsockeln.⁵⁹ En sådan bestämmelse kan utformas så att en myndighet som utgångspunkt ska pröva frågor om tillstånd enligt reglerna som genomför avtalet. Om en verksamhet eller åtgärd berör en annan stat, är av större omfattning, kan medföra betydande skadeverkningar eller annars är av folkrättsligt principiellt intresse ska myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Enligt vår uppfattning är detta en lämplig ordning för prövning av tillstånd enligt de regler som nu föreslås.

Denna lösning innebär att regeringen har möjlighet att besluta att den ska pröva ett ärende. I vissa fall kan en verksamhet eller åtgärd dock inte godkännas utan att regeringen funnit att det föreligger särskilda skäl och gett dispens till den, enligt reglerna om slutavvägning i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. 9–10 §§ miljöbalken). I miljöbalken finns därför regler om att en myndighet som finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § eller 10 § med eget yttrande ska överlämna frågan till regeringens avgörande (19 kap. 2 § miljöbalken). För att säkerställa att regeringen prövar tillåtligheten för sådana verksamheter eller åtgärder bör motsvarande gälla i ärenden som avser tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och inom en annan stats jurisdiktion.

(Överväganden om den myndighet som bör bemyndigas finns i kapitel 11).

Förvaltningsmyndigheten ska handlägga ärenden om tillstånd

Ärenden om tillstånd ska handläggas av förvaltningsmyndighet även när regeringen ska pröva frågan om tillstånd

Förvaltningsmyndigheten som bemyndigas att pröva frågor om tillstånd bör handlägga alla ärenden som rör tillstånd. Det ska den alltså göra även i de fall som regeringen beslutar att den ska vara prövningsmyndighet. Exempelvis kräver handläggningen att flera frågor avgörs innan beslut i fråga om tillstånd kan fattas. Det bedöms inte nödvändigt att regeringen beslutar om tillståndsplikt

⁵⁹ Möjligheterna för Statens geologiska undersökning att besluta om tillstånd utökades genom 5 a § kontinentalsockelförordningen (1966:315) som trädde i kraft den 1 juli 2023.

föreligger och inte heller om undantag ska göras från kraven på tillstånd för en verksamhet eller åtgärd vars miljöeffekter redan bedömts. Det är lämpligare att dessa frågor avgörs en förvaltningsmyndighet. Om det finns krav på tillstånd innebär avtalet en relativt omfattande samrådsprocess, delbedömningar och offentliggörande av olika underlag som verksamhetsutövaren har att ta fram innan en ansökan om tillstånd kan ges in till prövningsmyndigheten. Dessa handläggningsåtgärder bör inte ankomma på regeringen att utföra. Förvaltningsmyndigheten bör därför handlägga alla ärenden som rör tillstånd. I detta bör även ansvaret för samråd under handläggningen och i övrigt i enlighet med de regler som genomför avtalets skyldigheter om miljöbedömningar ingå (se avsnitt 6.2.7).

När regeringen beslutat att den ska pröva frågan om tillstånd bör myndigheten med eget yttrande överlämna ärendet för prövning. Ett sådant yttrande bör innehålla ett förslag till beslut. Det bör även gälla ärenden som på grund av att de allmänna hänsynsreglerna kräver att regeringen beslutar om tillåtlighet av verksamheten eller åtgärden. På samma sätt som gäller vid överlämnande enligt miljöbalken i sådana ärenden kan myndigheten, efter det att regeringen prövat tillåtligheten, pröva de frågor som återstår, bland annat vilka ytterligare villkor som ska gälla för tillståndet (19 kap. 2 § miljöbalken).

Förvaltningslagen ska tillämpas

Om inget annat föreskrivs kommer förvaltningsmyndighetens handläggning och prövning att ske enligt förvaltningslagen.

I miljöbalken finns regler om bland annat domstolarnas och förvaltningsmyndigheters prövning av mål och ärenden enligt balken. Ett av syftena med miljöbalken var att samordna och anpassa de processuella bestämmelserna och prövningssystemet till de materiella reglerna. Lagstiftaren ville på så sätt underlätta framväxten av en gemensam praxis.⁶⁰

Förvaltningsmyndigheter prövar ärenden enligt miljöbalken utifrån vad som är föreskrivet i balken eller med stöd av balken. I den mån inga särskilda bestämmelser om prövningen finns i miljö-

⁶⁰ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 458.

balken tillämpas förvaltningslagen (19 kap. miljöbalken). För förvaltningsmyndighets prövning av miljöfarlig verksamhet har flera processuella bestämmelser som gäller förfarandet i mark- och miljödomstol gjort tillämpliga, antingen direkt eller i modifierad form.⁶¹

Fråga uppstår om det vid prövningen av verksamheter och åtgärder enligt de regler som föreslås finns skäl att tillämpa miljöbalkens processuella regler.

Vid prövningen av en verksamhet av mark och miljödomstol ingår normalt en förberedelse under vilken synpunkter inhämtas från allmänhet och myndigheter, parter hörs och vid behov förordnas även sakkunniga eller beslutas att en särskild undersökning ska göras på platsen (22 kap. 11–15 §§ miljöbalken). Efter förberedelsen följer normalt en huvudförhandling där det är vanligt med en syn av den för målet aktuella platsen.

När en miljöprövningsdelegation vid en länsstyrelse tillståndsprövar en verksamhet är förfarandet något enklare. Bland annat ska länsstyrelsen samråda med myndigheter som har väsentliga intressen i ärendet, hålla ett sammanträde med den som saken angår och utföra en besiktning av platsen om det behövs för utredningen av ärendet (19 kap. 4 § miljöbalken). Miljöprövningsdelegationer ska tillämpa samma regler som domstolarna vad gäller ansökans form och innehåll, om en ansökans ingivande och brister i den, vilket innebär att en ofullständig ansökan kan avvisas om den inte kan ligga till grund för prövningen (19 kap. 5 § miljöbalken).

Det kan finnas fördelar med att tillämpa miljöbalkens processuella bestämmelser, bland annat de utökade möjligheter som finns att förordna om sakkunniga (22 kap. 12 § miljöbalken). Det bedöms inte lämpligt att hänvisa till miljöbalkens 22 kap. utan vidare eftersom flera bestämmelser där inte bedöms anpassade för en förvaltningsmyndighets prövning av verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller inom en annan stats jurisdiktion. Utredningen har dock inte haft tid att analysera om eller i vilken utsträckning 22 kap. miljöbalken bör tillämpas vid prövningen. Inget förslag lämnas därför om detta.

Därmed kommer förvaltningslagen att tillämpas vid prövningen och handläggningen. Förvaltningsmyndigheten ska i och med det se till att ärendena bli utredda i den omfattning som krävs. Kraven

⁶¹ Bengtsson B., m.fl., Miljöbalken, 19 kap., en kommentar (2024, version 23 JUNO) Norstedts juridik.

på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Allmänt brukar sägas att myndighetens utredningsplikt sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativet till ett ingripande mot en enskild. I en ansökan om tillstånd som prövas enligt 2 kap. miljöbalken har den sökande bevisbördan och därmed också ett större ansvar för att ta fram den utredning som behövs. Myndigheten kan i dessa fall oftast nöja sig med att ange vilken komplettering som behöver ske.⁶²

Det utredningsansvar som följer av förvaltningslagen innebär även att förvaltningsmyndigheten kan samverka med och begära yttranden från andra myndigheter (8 och 26 §§ förvaltningslagen).

Den möjlighet som förvaltningslagen innebär att inhämta upplysning och underlag bedöms ge tillräckligt goda förutsättningar för en förvaltningsmyndighet att göra de bedömningar som förslaget om tillståndsplikt innebär.

Föreskrifträtt avseende avgifter för prövning och tillsyn

Enligt miljöbalken gäller att en verksamhetsutövare har att betala avgifter till såväl tillstånds- som tillsynsmyndigheter (27 kap). Med stöd av 27 kap. miljöbalken har regeringen meddelat föreskrifter om avgifter genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelser om avgifter vid miljödomstolen finns också i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. I förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om årliga schablonavgifter för både prövning och tillsyn, särskilda avgifter vid tillståndsprövning eller timavgift vid utförd tillsyn. Avgifternas konstruktion skiljer sig åt mellan olika typer av verksamheter.

Att kostnader för prövningen och tillsynen ska belasta en verksamhetsutövare är ett uttryck för principen om att förorenaren ska betala. Denna princip återfinns i avtalet (artikel 7). I betänkandet *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet* föreslås att avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon ska få tas ut.⁶³

⁶² Lundmark, J. & Säfsen, M., Förvaltningslagen, 23 §, en kommentar (2024, version 1 C, JUNO) Norstedts juridik.

⁶³ SOU 2024:11, s. 255.

Vi bedömer att möjligheten att ta ut avgifter för prövning och tillsyn av verksamheter och åtgärder enligt den reglering som nu föreslås bör gälla på samma sätt som för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det bedöms även rimligt att kostnaden bärs av verksamhetsutövaren. Eftersom en mängd verksamheter och åtgärder kan komma i fråga för regleringen om tillstånd som införs för att genomföra avtalet i svensk rätt kan det eventuellt vara svårt att beräkna hur avgifternas storlek ska bestämmas. Möjligheten att ta ut avgifter bör dock finnas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför ges rätt att meddela föreskrifter om avgift för myndighetens kostnader för prövning och tillsyn. Sådana kostnader bör även kunna omfatta kostnader för översättning av handlingar, om inte detta hanteras genom föreskrifter om krav på underlag eller om samråd och på så sätt överlämnas till en verksamhetsutövare att hantera.

6.2.13 Överklagbarhet av beslut och överprövningsinstans

Förslag: Förvaltningsmyndighetens beslut ska överklagas till mark- och miljödomstol. Ingen särskild mark- och miljödomstol ska föreskrivas som behörig.

Förvaltningsmyndighetens beslut i fråga om tillståndsplikt ska inte få överklagas särskilt.

Miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ska ha rätt att överklaga beslut i fråga om tillstånd och beslut som innebär att tillståndsplikt inte föreligger.

Förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd och andra frågor ska överklagas till mark- och miljödomstol

Överklagande enligt 6 kap. miljöbalken

Miljöbalken innehåller regler om överklagande av beslut och domar avseende verksamheter och åtgärder för vilka en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken genomförs. Beslut i frågan om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan får inte överklagas särskilt (6 kap. 27 §). Det får inte heller en tillståndsmyndighets ställningstagande i fråga om en miljökonsekvens-

beskrivning uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken (6 kap. 42 § miljöbalken). Överklagande kan i dessa fall endast ske i samband med att avgörandet i målet överklagas. Målet avgörs när tillståndsfrågan avgörs, då även miljöbedömningen slutförs av tillståndsmyndigheten (6 kap. 43 § miljöbalken).

När det gäller möjligheten att överklaga beslut i tillståndsfrågan är utgångspunkten i miljöbalken, och andra lagar, att beslutet kan överklagas av ”den som domen eller beslutet angår, om avgörandet går honom eller henne emot” (se till exempel 16 kap. 12 miljöbalken, 42 § förvaltningslagen och 36 § lagen (1996:242) om domstolsärenden). Enligt rättspraxis anses varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks ha rätt att vara part och att överklaga, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig (se NJA 2012 s. 921).

I miljöbalken finns även föreskrivet att olika myndigheter, bland annat Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, har rätt att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i vissa mål (16 kap. 12 § 1 och 22 kap. 6 § miljöbalken).

Därtill har miljöorganisationer getts rätt att överklaga vissa domar och beslut enligt balken och enligt en rad speciallagar, bland annat sådana som rör tillstånd, villkor i tillstånd, liksom omprövning av tillstånd eller ändring i villkor (6 kap. 13 § miljöbalken).

I rättsprövningslagen (2006:304) ges de miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att ansöka om rättsprövning av vissa regeringsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.⁶⁴

Tillsynsbeslut omfattas inte av 6 kap. 13 § i andra fall än tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har dock i flera avgöranden med hänvisning till bland annat Århuskonventionen ansett att beslut av myndigheter att inte vidta åtgärder i princip är överklagbara och tillerkänt både enskilda och miljöorganisationer talerätt (se till exempel MÖD 2014:30 och MÖD 2020:45).

Miljöorganisationers rätt att överklaga beslut har utvecklats i svensk rätt till följd av bland annat Århuskonventionen. Konventionen innebär en rätt till överprövning av beslut vid tillståndsprövning av vissa verksamheter med påverkan på miljön, däribland

⁶⁴ 2 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

verksamheter inom energisektorn, mineralindustri och anläggningar av inre vattenväg.⁶⁵

Talerätten enligt 6 kap. 13 § miljöbalken tillkommer en miljöorganisation som uppfyller vissa angivna kriterier.⁶⁶ Det ska vara en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, den får inte vara vinstdrivande, den ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och den ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt visa att dess verksamhet har allmänhetens stöd. Enligt rättspraxis är kriterierna i 16 kap. 13 § hållpunkter för bedömningen och rätten för miljöorganisationer att överklaga ska tolkas generöst (se NJA 2020 s. 845).

Överprövningsinstanser i miljöärenden

Regeringen prövar en mängd olika miljöärenden efter överklagande. Regeringens beslut kan endast överklagas i den mån det innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen. I sådana fall finns det möjlighet att ansöka om rättsprövning av beslutet hos Högsta förvaltningsdomstolen. Beslut som regeringen har meddelat som omfattas av Århuskonventionen artikel 9.2 kan också bli föremål för rättsprövning. (Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut).

Mark- och miljödomstolen handlägger mål och ärenden inom miljö och andra områden och fungerar både som tillståndsmyndighet och överklagandeinstans. Den prövar olika tillstånds-, tillsyns- och dispensbeslut som meddelats av länsstyrelsen och centrala verk.⁶⁷ Prövningarna i mark- och miljödomstolen är ofta naturvetenskapligt komplicerade och med starka inslag av intresse-motsättningar. Därför består domstolarna av personer med olika kompetens. Sammansättningen varierar beroende på vilket slags mål det är fråga om. Vanligtvis ingår en lagfaren domare och ett

⁶⁵ Artiklarna 6 och 9.2 i Århuskonventionen, se vidare prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, s. 56 och 78 f.

⁶⁶ Utöver dessa krav förutsätts också att miljöorganisationen är part- och processbehörig enligt 11 kap. 2 § rättegångsbalken. Det innebär att den behöver ha stadgar och styrelse samt en behörig ställföreträdare som kan föra dess talan.

⁶⁷ I SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*, föreslås att ytterligare frågor ska prövas av mark- och miljödomstolarna, bland annat överklaganden av de beslut om områdesskydd sin idag överklagas till regeringen.

tekniskt råd med naturvetenskaplig eller teknisk utbildning. I vissa mål ingår därutöver två särskilda ledamöter. I mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen från förvaltningsmyndighet ingår särskilda ledamöter om målet avser tillstånd och inte är av enkel beskaffenhet (MÖD 2015:25). De särskilda ledamöterna ska ha olika erfarenheter; en av sakfrågor inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde och en av industriell, kommunal eller areell verksamhet.

I mål som har överklagats till mark- och miljödomstol tillämpas lagen om domstolsärenden, om inte annat föreskrivs.⁶⁸ Mark- och miljödomstolar finns vid fem tingsrätter i landet (Umeå, Östersund, Nacka, Vänersborg och Växjö). När en verksamhets eller åtgärds plats inte ligger till grund för forum prövas målen av den mark- och miljödomstol inom vars område förvaltningsmyndigheten som först har prövat ärendet ligger, om inget särskilt föreskrivs.⁶⁹

När en mark- och miljödomstol avgör ett mål som påbörjats i en statlig myndighet, kan domstolens avgörande överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, men det krävs prövningstillstånd. I mål som inte avser miljöbalken, kan Mark- och miljööverdomstolen tillåta att avgörandet överklagas till Högsta domstolen om det är viktigt för rättstillämpningen.⁷⁰

Vissa miljöbeslut, enligt exempelvis jaktlagen (1987:259) och skogsvårdslagen (1979:429), överklagas inte till mark- och miljödomstol, utan till förvaltningsdomstol.

Mark- och miljödomstol ska vara överprövningsinstans

Beslut som förvaltningsmyndigheten meddelar enligt den reglering som nu föreslås om tillstånd, under handläggningen av ärenden om tillstånd och om tillsyn ska kunna överklagas med ett undantag. I likhet med vad som gäller enligt miljöbalken bör beslut att det föreligger tillståndsplikt för en verksamhet eller åtgärd som fattas i förhandskontrollen inte kunna överklagas särskilt (jämför 6 kap. 27 § miljöbalken).

⁶⁸ 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁶⁹ 3 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

⁷⁰ 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar.

När det gäller överprövningsinstans får mark- och miljödomstolen anses bäst lämpad att pröva frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och inom en annan stats jurisdiktion. Det rör sig om en reglering där frågan om tillstånd ska prövas utifrån reglerna i 2 kap. miljöbalken och mark- och miljödomstolen kan väntas ha goda förutsättningar att göra de bedömningar som regleringen kan kräva.

Det bör framhållas att det för närvarande inte är klarlagt vilka verksamheter eller åtgärder som kan förväntas komma i fråga för regleringen. Vid tolkningen av avtalet kommer statspraxis att vara avgörande liksom olika standarder och riktlinjer som partskonferensen antar. Att ha kontroll över rättsutvecklingen avseende tillståndspliktens omfattning kan vara av intresse för regeringen och kan tala för att beslut ska kunna överklagas till den. Regeringen kan dock besluta att överta ett ärende som kan medföra betydande skadeverkningar, är av folkrättsligt principiellt intresse eller berör en annan stat. I andra fall bedöms det inte vara fråga om sådana politiska avvägningar som innebär att regeringen nödvändigtvis måste vara överprövningsmyndighet. Som redan framgått har det länge funnits en strävan att renodla regeringens uppgifter, särskilt på miljöområdet.⁷¹ För att undvika att beslut som inte är av politisk karaktär överprövas av regeringen bör i stället överklagande ske till mark- och miljödomstol.

Vilken mark- och miljödomstol som beslut kan överklagas till kommer inte att avgöras av verksamhetens eller åtgärdens plats. Fråga uppstår därför om en viss mark- och miljödomstol ska föreskrivas som den behöriga.

Som utgångspunkt kan det inte förväntas handla om en större mängd ärenden. I vissa ärenden kan det komma att krävas särskild kunskap om de havsområden som regleringen avser. Inget av detta medför att en viss mark- och miljödomstol kan anses lämpligare än någon annan.

Som framgår i avsnitt 11 föreslås Havs- och vattenmyndigheten som prövnings, handläggnings- och tillsynsmyndighet avseende bestämmelserna om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och inom en annan stats jurisdiktion. Havs- och vattenmyndigheten ligger i Göteborg

⁷¹ Se bland annat SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*.

När ingen särskild mark- och miljödomstol pekas ut kommer mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt därmed att pröva överklaganden av Havs- och vattenmyndighetens beslut (3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark och miljödomstolar).

Det bör inte förordnas att prövningen i mark- och miljödomstolen sker på annat sätt än vad som följer av lagen om mark- och miljödomstolar. Lagen om domstolsärenden ska därmed tillämpas.

Miljöorganisationer ska ha talerätt

Avtalet innehåller flertalet bestämmelser om rätten till deltagande och insyn, avseende samtliga avtalsdelar. När det gäller miljöbedömningar återspeglas detta i den omfattande och öppna samrådsprocess som avtalet etablerar. I avtalet inräknas i kretsen av berörda såväl urfolk, civilsamhälle och forskare som internationella organ. I avtalet finns inget krav på möjligheter till rättslig prövning.

När det gäller beslut om tillstånd enligt de bestämmelser som genomför avtalet kan de vara sådana som Århuskonventionens krav om allmänhetens rätt till rättslig prövning gäller för (artiklarna 6 och 9.2 i Århuskonventionen). Det gäller exempelvis beslut om att tillåta en verksamhet eller åtgärd som kan påverka miljön i ett marint skyddat område. Rätten till överprövning enligt konventionen gäller allmänt för tillståndsbeslut beträffande verksamheter eller åtgärder som innebär viss miljöpåverkan, bland annat där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan (artikel 6.20 i konventionen). Rätten till överprövning omfattar dock mer än beslut om tillstånd. Århuskonventionen innebär även en generell rätt till prövning av handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen (artikel 9.3). Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2020 ref. 12 uttalat att en myndighets handlande eller underlåtenhet i ett visst avseende omfattas av artikel 9.3 Århuskonventionen om det i den nationella miljölagstiftningen finns bestämmelser som styr myndighetens handlande i fråga.⁷² I MÖD 2020:45 utgick

⁷² Se prop. 2004/05:65, Århuskonventionen, s. 93. I HFD 2020 ref. 12 var det fråga om en vägledning som meddelats med anledning av en avverkningsanmälan. Vägledningen bedömdes inte utgöra en sådan handling eller underlåtenhet som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen eftersom det inte fanns någon skyldighet för myndigheten att fatta beslut om tillstånd, föreläggande eller förbud.

domstolen från detta resonemang och konstaterade att artikel 9.3 gällde för myndighets beslut att inte vidta någon åtgärd, exempelvis besluta om försiktighetsmått, med anledning av en verksamhetsutövers anmälan för samråd av en verksamhet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt vår bedömning finns ingen särskild territoriell begränsning avseende de verksamheter och åtgärder som konventionens skyldigheter kan komma i fråga för. Det avgörande får förutsättas vara att verksamheten eller åtgärden provas enligt regler i svensk författning.

För att säkerställa att Århuskonventionens krav uppfylls bör en talerätt för sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken införas i den reglering som föreslås för att genomföra avtalet i svensk rätt. Talerätten bör omfatta beslut om tillstånd. Det är också nödvändigt att låta talerätten omfatta andra beslut som prövningen enligt avtalets krav kan utmynna i. Exempelvis innebär prövningen av om tillståndsplikt föreligger en skyldighet för en myndighet att göra bedömningar av en planerad verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan (se avsnitt 6.2.4). Även beslut om att en verksamhet eller åtgärd omfattas av undantag från tillståndsplikten innebär ett ställningstagande utifrån en tidigare bedömning av effekterna på miljön utförd av annan än svensk myndighet samt i vissa fall av hur standarder och föreskrifter som avser miljöeffekterna utformats och följs (se avsnitt 6.2.3). Bestämmelserna om beslut i fråga om tillståndsplikt som redovisats ovan bedöms vara sådana som styr myndighetens handlande på det sätt som avses i artikel 9.3 Århuskonventionen. Talerätten för miljöorganisationer bör därför även omfatta sådana beslut som innebär att tillståndsplikt inte föreligger.

Det kan tilläggas att miljöorganisationer kan förväntas spela en särskilt viktig roll för avtalets genomförande när det gäller att uppmärksamma miljöeffekter av verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Den allmänna officialprövning som följer av förvaltningslagen, som ska tillämpas av Havs- och vattenmyndigheten, innebär att alla, även miljöorganisationer som inte uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har rätt att framföra sina ståndpunkter i första instans.

Andra myndigheters talerätt

Det kan övervägas om även den generella rätt för vissa myndigheter att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i vissa mål enligt miljöbalken bör införas för domar och beslut enligt den reglering som föreslås. Utredningen har dock inte haft möjlighet att tillräckligt fördjupa sig i frågan. Något sådant krav finns inte heller i avtalet eller enligt andra folkrättsliga förpliktelser eller tvingande regelverk. Inget förslag lämnas därför om detta.

Regeringens beslut och beslut om straff

Regeringens beslut kan överprövas på det sätt som gäller enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Det gäller även sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken för beslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen. Det krävs ingen författningsändring för detta.

För beslut om straff gäller brottsbalken och rättegångsbalken.

6.2.14 Sanktioner ska säkerställa efterlevnaden

Förslag: Sanktioner ska säkerställa efterlevnaden av reglerna om förhandskontroll och tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i havsområden inom annan stats jurisdiktion. Regler om tillsyn ska även förenas med sanktioner. Följande överträdelser ska föranleda en sanktion.

- Att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan.
- Att bryta mot ett villkor i tillstånd.
- Att bryta mot tillsynsmyndighets föreläggande eller förbud eller lämna en oriktig uppgift till tillsynsmyndigheten vid fullgörande av skyldighet om detta.

Vissa skyldigheter ska förenas med straff

Avtalet innebär att parterna ska säkerställa att miljöbedömningar med angivet innehåll genomförs innan en verksamhet som kraven gäller för inleds samt att effekterna av godkända verksamheter övervakas (artiklarna 28 och 37). Ovan har konstaterats att tillsyn behöver utövas för att säkerställa genomförandet. Därtill bör en del skyldigheter förenas med sanktioner för att ytterligare säkerställa att avtalets krav uppfylls. Här kan en jämförelse göras med bland annat miljöbalkens straffbestämmelser om otillåten miljöverksamhet och försvårande av miljökontroll (29 kap. 4–5 §§ miljöbalken).

Tillståndsplikten ska säkerställa att det genomförs en miljöbedömning för verksamheter och åtgärder. Den är central för genomförande av avtalets del om miljöbedömningar. Likaså är anmälningsplikten central eftersom den ska säkerställa att det genomförs en miljöbedömning för alla verksamheter och åtgärder som avtalets innebär sådana krav för. Det bedöms vara av vikt att överträdelser av tillståndsplikten och anmälningsplikten, som bör införas för att genomföra avtalet, leder till en sanktion.

Såväl anmälningsplikten som tillståndsplikten som bör införas för att genomföra avtalet i svensk rätt är knutna till gränsvärden för miljöpåverkan. Gränsvärdena bedöms därtill under en tid framöver, i vart fall tills avtalet har trätt i kraft och en tid därefter, vara svåra att bedöma. Bedömningen av ett eventuellt ansvar för överträdelse av skyldigheterna får därför göras i det enskilda fallet och mot bakgrund av legalitetsprincipen (se till exempel NJA 2016 s. 680 och NJA 2016 s. 1093).

Därtill finns det skäl att sanktionerna överträdelser av villkor i tillstånd. Detta då villkoren kan sägas vara en konkretisering av de allmänna hänsynsreglerna och syftar till att i största möjliga mån begränsa en verksamhets eller åtgärds negativa påverkan på miljön.

Tillsynen som bör utövas för att säkerställa genomförandet av avtalets skyldigheter har vidare förenats med vissa verktyg. Bland annat ska förelägganden och förbud kunna meddelas om villkor överträds eller om risk uppstår för skada på miljön som inte förutsågs vid tillståndsgivningen. Det bedöms vara av vikt att sådana förelägganden och förbud följs av en verksamhetsutövare. Även om de ska kunna förenas med vite bör överträdelser av förelägganden eller förbud kunna leda till sanktioner.

För att tillsynen ska kunna utövas har det bedömts nödvändigt att möjliggöra för tillsynsmyndigheten att kunna förelägga en verksamhetsutövare att lämna de uppgifter och handlingar som behövs. Att lämna en oriktig uppgift vid fullgörande av denna skyldighet bör också föranleda en sanktion. Detta bedöms vara av vikt då tillsynen i stor utsträckning kommer att utgå från uppgifter och handlingar, inte inspektioner, med anledning av avtalets geografiska tillämpningsområde.

(För vidare överväganden om sanktioner, se kapitel 10).

7 Marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg

7.1 Inledning

Avtalet¹ etablerar i del III en process för att inrätta marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Att skydda särskilt känsliga, sårbara och betydelsefulla områden har framhållits som en effektiv åtgärd för ökad motståndskraft mot mänsklig påverkan på biologisk mångfald, inklusive effekterna av klimatförändringar. Typiskt för områdesskydd är att de reglerar vad som är otillåtet inom ett visst geografiskt område. Frågan om att bilda marina skyddade områden har blivit alltmer aktuell, inte minst i takt med att kunskapen om havets betydelse för den biologiska mångfalden och hållbar utveckling ökat. Möjligheten att inrätta marina skyddade områden i havsområden utanför nationell jurisdiktion anses vara en av de viktigaste framgångarna med avtalet. Avtalets del III bedöms vara en förutsättning för att de politiska målen om att bevara och skydda 30 procent av havet till år 2030, ska uppfyllas.² EU:s havsmiljödirektiv innebär vidare krav på åtgärdsprogram för en god havsmiljö, inklusive nätverk av marina skyddade områden.³ Sverige deltar i internationellt samarbete kring marina skyddade områden, särskilt till följd av EU:s strategi för biologisk mångfald och i synnerhet Natura 2000-nätverket av skyddade områden, men även under

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

² Det globala ramverket för biologisk mångfald, kallat "Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework" (CBD/COP/DEC/15/4).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektivet om en marin strategi).

regionala konventioner. Konventionen för skydd av den marina miljön i nordöstra Atlanten inklusive Nordsjön (Ospar-konventionen)⁴ tillämpas även i havsområden utanför nationell jurisdiktion. De marina skyddade områdena som inrättats under Ospar-konventionen är endast bindande för parterna och inte globalt.

I FN:s havsrättskonvention finns inte några generella regler för att besluta om marina skyddade områden. Under konventionen om biologisk mångfalds marina program beskrivs ekologiskt och biologiskt betydelsefulla havsområden utifrån vetenskapliga kriterier, även utanför nationell jurisdiktion. Det finns dock inget mandat i konventionen att besluta om förvaltningsåtgärder. Sektorsvis kan områdesbaserade förvaltningsverktyg inrättas, vilket har skett för havsområden såväl inom som utanför nationell jurisdiktion. Exempelvis har Internationella sjöfartsorganisationen IMO⁵ reglerat sjöfarten i vissa områden utifrån miljöhänsyn. Internationella havsbottenmyndigheten ISA⁶ har utvecklat regionala miljöförvaltningsplaner med visst områdesskydd. Regionala fiskeriförvaltningsorganisationer har även beslutat om områden stängda för fiske till förmån för marina ekosystem.

Genom avtalet blir det möjligt att anta globala marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsåtgärder i det fria havet och i Området.⁷

Avtalets del III innehåller en detaljerad reglering av en mellanstatlig process för framläggande av förslag och beslutsfattande om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg. Processen betonar vikten av samarbete och samordning med andra rättsliga instrument, ramverk och organ. Frågan om mandatet att besluta om specifika åtgärder som även andra internationella organ har mandat över är inte helt klarlagd. I denna del görs en avvägning mellan strävan att anta formellt bindande, sektorsövergripande skyddsåtgärder och skyldigheten att tillämpa avtalet på ett sätt som respekterar och inte undergräver andra organs mandat. Del III innebär en skyldighet för parterna att säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll i havsområden

⁴ Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (SÖ 1994:250), tidigare Oslokonventionen (SÖ 1972:25, 1985:22, 1987:43 och 1992:9) och Pariskonventionen (SÖ 1976:14).

⁵ The International Maritime Organisation.

⁶ The International Seabed Authority.

⁷ Med Området avses havsbotten utanför staters jurisdiktion, se avsnitt 4.1.4.

utanför nationell jurisdiktion bedrivs i enlighet med de beslut som fattas av partskonferensen. Parterna är även skyldiga att verka för beslutens genomslag bland annat inom andra internationella samarbeten som parten deltar i.

Områdesskydd för naturvårdssyften har funnits i över hundra år i Sverige. De huvudsakliga skyddsformerna för marina miljöer i svensk rätt är fiskereglering och formellt områdesskydd i miljöbalken i form av marina nationalparker och naturreservat, där en mängd påverkansfaktorer på miljön kan regleras genom föreskrifter. Även bestämmelser om särskilda skyddade områden inom ramen för EU:s Natura 2000-nätverk är av stor vikt för skydd av marina miljöer. Avseende syftet att bevara biologisk mångfald kompletteras områdesskydd av bestämmelser om fridlysning och restriktioner vid handel med hotade arter. Djurarter kan fridlysas enligt jakt- och fiskelagstiftningen och enligt miljöbalken. Miljöbalkens regler om områdesskydd tar framför allt sikte på områden inom Sveriges territorium och behandlar i vissa fall miljöpåverkande verksamheter i den ekonomiska zonen, där Natura 2000-områden kan inrättas och områden rapporteras till regionala konventioner och EU-kommissionen.

I detta kapitel redovisas förutsättningarna för Sverige att genomföra avtalets bestämmelser avseende del III om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg. Först behandlas avtalets skyldigheter, följt av den relevanta svenska författningen på området och annan internationell reglering av områdesskydd i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Därefter följer utredningens överväganden kring alternativ för att genomföra relevanta delar av avtalet i svensk rätt.

7.2 Områdesskydd i avtalet (del III)

7.2.1 Marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg

Målet med del III är att inrätta ett omfattande system av områdesbaserade förvaltningsverktyg med ekologiskt representativa och sammanhängande nätverk av marina skyddade områden för att säkerställa bevarande och en hållbar användning av områden som behöver skydd (artikel 17 a). Samarbetet och samordningen mellan stater och organisationer angående områdesbaserat skydd ska utökas

(artikel 17 b). Den marina biologiska mångfalden och ekosystem ska skyddas, bevaras, återställas och upprätthållas, bland annat för att öka dess produktivitet och välmående samt stärka dess resiliens mot stressfaktorer som klimatförändringar, havsförsurning och föroreningar (artikel 17 c). Åtgärderna ska bidra till livsmedelssäkerhet och andra socioekonomiska mål, inbegripet skydd av kulturella värden (artikel 17 d). Del III innehåller även en målsättning om överföring av kunskap och teknologi relevant för områdesbaserade förvaltningsverktyg, till framför allt utvecklingsländer (artikel 17 e).

Ett områdesbaserat förvaltningsverktyg definieras som ett verktyg, däribland ett marint skyddat område, för ett geografiskt begränsat område genom vilket en eller flera sektorer eller verksamheter förvaltas med målet att uppnå särskilda mål för bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald (artikel 1.1). Ett marint skyddat område definieras som ett geografiskt begränsat marint område som har avsatts och förvaltas för att uppnå särskilda långsiktiga mål för bevarande av den biologiska mångfalden och som kan tillåta en hållbar användning som är förenlig med bevarandemålen (artikel 1.9).

Marina skyddade områden medför de mest långtgående skyldigheterna. Andra områdesbaserade förvaltningsverktyg kan vara åtgärder av mer strategisk karaktär, såsom olika havsplaneringåtgärder, eller restriktioner för en viss verksamhet, till exempel fiske eller gruvdrift, men där avsikten inte är att, som med ett marint skyddat område, reglera en mängd olika mänskliga aktiviteter där långsiktiga bevarandemål är det styrande.

Till följd av avtalets geografiska tillämpningsområde ska del III bara tillämpas i havsområden utanför nationell jurisdiktion och hänsyn tas till staters rättigheter och skyldigheter enligt FN:s havsrättskonvention. Ytterligare förtydliganden om detta finns i avtalets del III (artiklarna 18 och 22.5–22.6).

7.2.2 Förslag till beslut

Förslag om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsåtgärder läggs fram av parterna, enskilt eller gemensamt och beslutas av avtalets partskonferens. I artiklarna 19–23 beskrivs processen för utarbetande och framläggande av förslag, vägledande kriterier som ska användas för identifieringen av områden liksom processen för samråd om och bedömning liksom granskning av det vetenskapliga och tekniska organet av förslag. I korthet kan följande sägas.

Förslagen ska bygga på bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen, med beaktande av försiktighetsprincipen och en ekosystembaserad strategi (artikel 19.3). Parterna ska rådgöra med relevanta och berörda aktörer vid utarbetandet av förslag, däribland stater och internationella organ samt civilsamhället, det vetenskapliga samfundet, den privata sektorn, urfolk och lokala samhällen (artikel 19.2). Förslagen ska omfatta vissa angivna delar (artikel 19.4). Däribland mänskliga verksamheter i området och möjliga konsekvenser av dessa, ett utkast till förvaltningsplan med de förslagna åtgärderna och information om samråd med andra stater och internationella organ liksom andra områdesbaserade förvaltningsverktyg eller marina skyddade områden som har genomförts enligt andra internationella samarbeten (artikel 19.4 c och f–i). Förslaget ska även omfatta en beskrivning av området och de vägledande kriterier som framgår av bilaga 1 till avtalet om identifiering av områden (artikel 19.4 a–b). Kriterierna i bilaga 1 är listade i 22 punkter och kan komma att utvecklas och revideras av det vetenskapliga och tekniska organet, för övervägande och antagande av partskonferensen (artikel 19.5). Även kraven på förslagens innehåll kan utvecklas av organet för övervägande och antagande av partskonferensen (artikel 19.6)

Förslagen ska lämnas in till sekretariatet som ska se till att det vetenskapliga och tekniska organet kan granska det och att samråd om förslaget äger rum med alla berörda aktörer (artiklarna 20–21). I de fall den föreslagna åtgärden påverkar områden som är helt omgivna av andra staters ekonomiska exklusiva zoner ska den förslagsställande parten genomföra ett särskilt samråd med de berörda staterna (artikel 21.4).

Under processen läggs tre förslag fram; ett första utkast, ett reviderat förslag efter det vetenskapliga och tekniska organets granskning samt ett omarbetat förslag efter samråd med alla berörda aktörer (artiklarna 20 och 21.7). Samrådsprocessen är offentlig och bidrag som tagits emot ska göras offentliga av sekretariatet (artiklarna 20 och 21.3). Den förslagsställande parten ska ta hänsyn till synpunkter från det vetenskapliga och tekniska organet liksom från andra berörda parter under samrådet (artiklarna 20 och 21.5). Efter samrådet ska ett omarbetat förslag lämnas till det vetenskapliga och tekniska organet som ska bedöma det och lämna rekommendationer till partskonferensen inför beslut (artikel 21.7). Villkoren för samråds- och bedömningsprocessen kan komma att utvecklas av det vetenskapliga och tekniska organet för övervägande och antagande av partskonferensen (artikel 21.8).

7.2.3 Beslut om områdesskydd och åtgärder

Beslut fattas av partskonferensen

Beslut att inrätta ett marint skyddat område eller annat områdesbaserat förvaltningsverktyg tas av partskonferensen (artikel 22.1). Besluten fattas i samförstånd eller, om samförstånd inte uppnås, genom majoritetsbeslut efter omröstning (artikel 23.1-23.2). Besluten träder i kraft 120 dagar efter det möte vid vilket beslutet fattades och binder som huvudregel alla parter (artikel 23.3). Enskilda parter har dock rätt att invända mot beslut under dessa 120 dagar och kan på så sätt undvika bundenhet (artikel 23.4). En sådan invändning ska följas av en skriftlig förklaring till sekretariatet med angivande av särskilda skäl (artikel 23.5). En invändande part är skyldig att inte motverka beslutet och att anta likvärdiga åtgärder samt regelbundet rapportera om dessa (artikel 23.5-23.7). En invändning behöver även förnyas genom skriftlig anmälan och angivande av skäl (artikel 23.8-23.9). Beslut som fattas av partskonferensen, liksom invändningar, ska offentliggöras av sekretariatet samt vidarebefordras till alla stater och alla relevanta internationella instrument, ramverk och organ (artikel 23.10).

För så kallade nödåtgärder finns en förenklad procedur för beslutsfattande (artikel 24). Åtgärderna ska tillämpas om ett naturfenomen eller av människan orsakad katastrof sannolikt kommer att eller har

orsakat allvarlig eller oåterkallelig skada på biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion (artikel 24.1).

Beslutens innehåll – åtgärder som kan omfattas

Besluten som fattas av partskonferensen ska grundas på det slutgiltiga förslaget och utkastet till förvaltningsplan samt beakta bidrag som framförts under samrådet liksom vetenskapliga råd och rekommendationer som lämnats av det vetenskapliga och tekniska organet (artikel 22.1). Partskonferensen

- ska besluta om att inrätta marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg och tillhörande åtgärder (artikel 22.1 a),
- får besluta om åtgärder förenliga med sådana som antagits av relevanta rättsliga instrument och ramverk och relevanta internationella organ, i samarbete och samordning med dessa instrument, ramverk och organ (artikel 22.1 b), och
- får, om de föreslagna åtgärderna omfattas av andra internationella organs befogenheter, ge rekommendationer till avtalets parter och till dessa organ att främja antagandet av relevanta åtgärder genom sådana instrument, ramverk och organ, i enlighet med deras respektive mandat (artikel 22.1 c).⁸

Partskonferensen får även överväga att utveckla en mekanism för befintliga marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg som antagits enligt andra instrument och ramverk eller av andra internationella organ (artikel 22.4). Det innebär att marina skyddade områden under exempelvis Oskar-konventionen skulle kunna komma att gälla såsom marina skyddade områden även under avtalet och på så sätt binda fler stater.

Partskonferensen ska vid beslut enligt ovan respektera och inte undergräva de befogenheter som tilldelats relevanta rättsliga instru-

⁸ I EU-kommissionens svenska översättning av avtalet har punkterna a och b i den engelska originalversionen av artikel 22.1 förts in under en punkt (a). Därför finns det felaktigen ingen punkt c i översättningen. Här redogörs för innehållet i artikel 22.1 såsom originalversionen är utformad. Se Bilaga 1 till Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final.

ment, ramverk och organ (artikel 22.2). Partskonferensen ska anordna regelbundna samråd om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg med andra instrument, ramverk och organ för att förbättra samarbetet och samordningen (artikel 22.3). Om befogenheter för andra instrument, ramverk eller organ inrättas eller ändras så att de faller inom ramen för partskonferensens beslut ska besluten om åtgärder för marina skyddade områden eller andra områdesbaserade förvaltningsverktyg granskas i samarbete med det aktuella instrumentet, ramverket eller organet, men fortsätta att tillämpas om inget annat beslutas (artikel 22.7). Det finns en skyldighet för parterna att främja antagandet av åtgärder inom andra organisationer där de är medlemmar när så är lämpligt för att stödja genomförandet av partskonferensens beslut och rekommendationer (artikel 25.4). Parterna ska vidare uppmana stater som inte är parter till avtalet att anta åtgärder till stöd för partskonferensens beslut och rekommendationer om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg (artikel 25.5).

I avtalets bestämmelser om partskonferensen beslut om åtgärder samt om samordning och samarbete har en avvägning gjorts mellan mandatet som avtalet ger partskonferensen och befogenheter i andra instrument och ramverk samt för andra internationella organ (se avsnitt 4.1.3 om avtalets förhållande till andra instrument, ramverk och organ). Avtalet innehåller ingen begränsning av vilken typ av verksamheter som besluten i del III kan avse. Kraven på att respektera och inte undergräva andra organs mandat har dock tolkats som att partskonferensen kommer att låta exempelvis IMO, ISA och regionala fiskeriförvaltningsorganisationer bidra med åtgärder. Partskonferensens beslut om åtgärder i ett utpekat område där det finns överlappande mandat, såsom avseende sjöfart eller fiske, kan förväntas i stor utsträckning komma att påverkas av samråd och samordning med andra instrument, ramverk och internationella organ.

7.2.4 Parterna ska säkerställa beslutens genomförande

Parterna ska säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll i havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs i enlighet med de beslut som antagits av partskonferensen om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltnings-

verktyg (artikel 25.1). Det står parterna fritt att anta strängare åtgärder än de som beslutas av partskonferensen i förhållande till sina medborgare, fartyg eller verksamheter som faller under deras jurisdiktion eller kontroll. Detta ska då ske i enlighet med folkrätten och till stöd för avtalets mål (artikel 25.2).

Parterna ska rapportera till partskonferensen om genomförandet av marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg samt tillhörande åtgärder (artikel 26). Rapportering kan ske gemensamt med andra parter. Andra instrument, ramverk och organ ska uppmanas att informera partskonferensen om genomförandet av åtgärder de antagit för att nå bevarandemålen för marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg som antagits av partskonferensen (artikel 26.2).

Det vetenskapliga och tekniska organet ska övervaka och regelbundet se över genomförandet av åtgärder antagna under avtalet utifrån parternas rapporter och rapporter från andra instrument, ramverk och organ om åtgärder de antagit. Det vetenskapliga och tekniska organet ska utifrån denna översyn ge råd och rekommendationer till partskonferensen som kan ändra, utvidga eller upphäva de områdesbaserade förvaltningsverktygen och eventuella tillhörande åtgärder (artikel 26.4–26.5).

Parternas övervakningsrapporter, resultat från översynen av det vetenskapliga och tekniska organet, liksom information från andra instrument, ramverk och organ om åtgärder som de antagit ska offentliggöras för allmänheten av sekretariatet (artikel 26.1).

7.3 Områdesskydd i svensk rätt och internationella ramverk

7.3.1 Marina skyddade områden i miljöbalken

Naturreservat, Natura 2000 och andra skyddsformer

I miljöbalken, 7 kap., med tillhörande förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (härefter förordningen om områdesskydd), finns regler om skydd för olika områden samlade. Där finns bestämmelser om bland annat nationalpark, naturreservat, biotopskydd, djur- och växtskyddsområden och andra särskilda skyddade områden till följd av EU:s Natura 2000-regler. Flera av

dess kan skydda marina miljöer. De vanligaste skyddsformerna i havet är naturreservat och Natura 2000-områden. I Sverige finns mer än 4 000 Natura 2000-områden, däribland flera marina. Varken nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde eller djur- och växtskyddsområden kan beslutas för områden utanför Sveriges territorialgräns. I den ekonomiska zonen kan Natura 2000-områden inrättas och regeringen kan peka ut områden som ska rapporteras under Oskar-konventionen och Helsingforskonventionen.⁹ Endast reglerna om Natura 2000 innebär ett formellt skydd av områden i den ekonomiska zonen.¹⁰ Nedan redogörs kort för hur områdeskydd hanteras i svensk rätt i delar som har relevans för hur avtalets skyldigheter i denna del bör genomföras.

Bland miljöbalkens områdesskydd anses den starkaste skyddsformen vara nationalpark. En nationalpark beslutas av regeringen efter medgivande av riksdagen och ägs alltid av staten.¹¹ Syftet med nationalparker är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Kosterhavets nationalpark är Sveriges enda marina nationalpark.

Naturreservat kan beslutas bland annat i syfte att bevara biologisk mångfald samt vårda och bevara värdefulla naturmiljöer (7 kap. 4–8 §§ miljöbalken). Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat. Till skillnad från nationalparker kan naturreservat bildas på mark som tillhör annan än staten. I reservatsbeslut ska syftet med och skälet till naturreservatet anges. Det är utifrån den ramen som föreskrifter som ska gälla i området beslutas. Föreskrifter får meddelas som behövs för att uppnå syftet med reservatet och kan avse förbud mot fiske, vattenutbyggnad, ankring, muddring och båttrafik (7 kap. 5 § miljöbalken). En föreskrift kan även innebära att tillstånd krävs för viss aktivitet. Länsstyrelsen ansvarar för att förvalta naturreservat som myndigheten beslutat och i regel även för statligt beslutade naturreservat. Detta omfattar även ansvar för tillsyn och beslutsrätt avseende dispens

⁹ Helsingforskonventionen reglerar Östersjön. Angående marina skyddade områden, se 2013 HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration.

¹⁰ Att reglerna gäller där följer av 7 kap. 32 § miljöbalken samt 3 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och 2 § förordningen (1992:1226) om Sverige ekonomiska zon.

¹¹ 7 kap. 2–3 §§ miljöbalken och nationalparksförordningen (1987:938).

från föreskrifterna (miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen om områdesskydd).

Områden med en natur som är särskilt värdefull ur ett EU-perspektiv bildar Natura 2000-nätverk av skyddade områden. Enligt art- och habitatdirektivet¹² ska medlemsstaterna utse särskilda bevarandehabitat och enligt fågeldirektivet¹³ särskilda skyddsområden. Sådana så kallade Natura 2000-områden ska listas såväl på nationell nivå som på kommissionsnivå. För områdena ska det finnas en bevarandeplan som anger de speciella naturvärdena och vad som krävs för att dessa värden ska kunna bevaras i framtiden. Avsikten är att Natura 2000-områden ska få rättsligt skydd i form av exempelvis nationalpark eller naturreservat men detta kan i praktiken ta mycket lång tid. För Natura 2000-områden finns dock en särskild tillståndsprövning för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön där (7 kap. 28 a § miljöbalken). Tillstånd får endast ges om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas och heller inte medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna (7 kap. 28 b § miljöbalken). Prövningen av tillstånd innefattar bland annat en miljöbedömning med krav på att en miljökonsekvensbeskrivning tas fram av verksamhetsutövaren (6 kap. 20 § miljöbalken).

Utöver de särskilda föreskrifter som kan meddelas för de olika typerna av områdesskydd och reglerna om Natura 2000-tillstånd finns bestämmelser om ordningsföreskrifter för områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om rätten att färdas och vistas samt om ordningen i övrigt i området, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet (7 kap. 30 § miljöbalken och 22 § förordningen om områdesskydd). Beslut om områdesskydd enligt miljöbalken liksom föreskrifter för sådana områden ska tas in i det sammanfattande nationella register som

¹² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Naturvårdsverket har att hålla över beslut och förhållanden på naturvårdens område som kallas naturvårdsregistret.¹⁴

Marina skyddade områden enligt internationella åtaganden

Sverige har åtagit sig under Oskar-konventionen och Helsingforskonventionen att utarbeta förvaltningsplaner för områden i svenska vatten och införa nödvändiga bevarandeåtgärder. Sedan år 2005 har Sverige endast rapporterat områden under Oskar-konventionen som redan har ett formellt skydd enligt 7 kap. miljöbalken. I Naturvårdsverkets förteckning över skyddade områden finns exempelvis 13 områden som pekats ut i enlighet med Oskar-konventionen (NFS 2014:29, bilaga 4). De ligger samtliga i Sveriges territorialvatten eller ekonomiska zon och är även Natura 2000-områden. De regionala konventionerna skyddar dock en del arter och miljöer som inte ingår i Natura 2000. Varje år rapporterar Sverige om statusen för bevarandevärdena i marina skyddade områden inrättade under Oskar-konventionen.

För områden som bör skyddas eller är skyddade enligt internationella åtaganden finns viss reglering om att de ska förtecknas (7 kap. 27 § första stycket 3 miljöbalken).¹⁵ Bestämmelserna om förteckning under rubriken ”särskilt skyddade områden” i 7 kap. miljöbalken tar framför allt sikte på Natura 2000-områden. En förteckning har en begränsad rättsverkan för andra områden. Det finns exempelvis ingen motsvarande tillståndsplikt eller skyldighet att vidta åtgärder för att skydda miljöerna eller arterna till följd av en förteckning på det sätt som gäller för ett Natura 2000-område. Den enda rättsverkan av förteckningen är den generella skyldigheten att prioritera området i skyddsarbetet (7 kap. 27 § tredje stycket). Detta innebär närmare att myndigheterna inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats (16 § förordningen om områdesskydd). Varken miljöbalken eller förordningen anger vilka

¹⁴ 33–33 a §§ förordningen om områdesskydd och Naturvårdsverkets föreskrifter om registrering av beslut enligt 7 kap. miljöbalken (NFS 2015:1).

¹⁵ Förteckningen ska omfatta de områden som regeringen beslutat ska föras upp bland annat med anledning av ett internationellt åtagande. Förteckningen ska föras löpande av Naturvårdsverket och kungöras på det sätt som gäller för författningar som meddelas av verket (15 § förordningen om områdesskydd).

lagrum som ska tillämpas för skyddet. I lagkommentaren anges att det bör innebära arbete för att områdena ska få rättsligt skydd i form av exempelvis nationalpark eller naturreservat.¹⁶ Sådana är dock, som framgår ovan, inte möjliga att inrätta utanför territorialgränsen.

Särskilt om föreskrifter för marina skyddade områden

Reglerna om Natura 2000-tillstånd innebär att krav kan ställas på verksamheter utanför ett skyddat område som kan påverka miljön i området. Föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. miljöbalken gäller endast för området som omfattas av beslut om skydd.

Vid utformningen av alla föreskrifter ska hänsyn tas till enskilda intressen enligt den proportionalitetsprincip som gäller i miljöbalken och som uttryckligen återfinns i 7 kap. 25 §. Dispens kan av särskilda skäl meddelas från förbud och andra föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet (se exempelvis 7 kap. 7 och 11 §§). Dispens får dock ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte (7 kap. 26 §).

Föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. miljöbalken kan på ett annat sätt än föreskrifter enligt fiskelagstiftningen förbjuda såväl yrkes- som fritidsfiske i ett skyddat område. Havs- och vattenmyndigheten har enligt fiskelagstiftningen rätt att meddela föreskrifter för fisket, även med hänsyn till naturvårdsintressen, men dessa får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras enligt 20 § 1–2 fiskelagen (1993:787). Sedan den 1 mars 2025 gäller inte begränsningen om att föreskrifter som meddelas med hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras om föreskrifterna behövs med hänsyn till reglerna om Natura 2000 (20 § 3 fiskelagen). Genom föreskrifter enligt 7 kap. miljöbalken är det dock möjligt att besluta om förbud utan hänsyn till om fisket försvåras eftersom sådana föreskrifter har företräde (3 § 3 fiskelagen).

Fiske som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kan även kräva tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, även om tillståndsreglerna tillämpas mycket sällan på fiske. Utgångspunkten för Havs-

¹⁶ Bengtsson B. m.fl., Miljöbalken, 7 kap. 27 §, en kommentar (2024, version 23 JUNO) Norstedts juridik.

och vattenmyndighetens arbete är att regleringen av fisket ska vara utformad på ett sådant sätt att tillståndsprövningar inte ska behövas i fråga om fiske i havet.¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten arbetar aktivt utifrån vetenskapligt underlag med att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden för att nå bevarandemål, delvis till följd av politiska åtaganden om detta. I myndighetens åtgärdsprogram för havsmiljön ingår flera åtgärder som berör marint områdes-skydd.¹⁸ Även EU:s havsplaneringsdirektiv är relevant, som bland annat medför en skyldighet för Sverige att besluta om havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet, inklusive angående användningen av de maritima zonerna.¹⁹

För områden i den ekonomiska zonen kan fiske endast regleras inom EU-rättens ramar. Samordning krävs i regel för att regleringen ska omfatta andra länders fiskefartyg. För frågor som rör miljö har EU och medlemsstaterna delad befogenhet (artikel 4.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). När det gäller fiske har EU exklusiv befogenhet avseende bevarande av biologiska resurser i havet som sker inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 3.1 d samma fördrag). Det innebär att endast EU kan lagstifta och anta bindande rättsakter på området. Medlemsstaternas befogenhet på detta område är begränsad till fall där det finns ett bemyndigande från unionen. Bemyndiganden för medlemsstaterna att vidta förvaltnings- och bevarandeåtgärder i unionens vatten finns i den så kallade grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.²⁰

Sverige har infört fiskefria zoner i marina skyddade områden, inklusive i marina skyddade områden i svensk ekonomisk zon med stöd i den gemensamma fiskeripolitiken och överenskommelser med andra stater. Ansvar för bevarandeåtgärder genom fiske-reglering ligger främst på Havs- och vattenmyndigheten som får stöd från andra myndigheter såsom Naturvårdsverket, länsstyrelse-rna, Kustbevakningen, Sjöfartsverket samt universiteten. För skyd-

¹⁷ Prop. 2024/25:24, *Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden*, s. 19.

¹⁸ *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen*, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2021:20.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

dade områden i den ekonomiska zonen kan kraven i EU:s havsmiljödirektiv, om att nå god miljöstatus, läggas till grund för att reglera fisket och innebär att även arter och livsmiljöer listade i regelverk under Oskar-konventionen och Helsingforskonventionen kan skyddas.²¹ Ett exempel på detta är det marina skyddade området Bratten, ett Natura 2000-område även rapporterat till Oskar-konventionen, som ligger i Västerhavet och till största delen i den ekonomiska zonen. Där har bland annat förbud införts mot yrkesfiske med stöd av EU:s grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken.²²

Få marina skyddade områden innehåller regleringar som berör sjöfarten.²³

Tillsyn

Allmänt gäller att tillsyn enligt miljöbalken ska säkerställa syftet med miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom information skapa förutsättningar för att balkens ändamål tillgodoses (26 kap. 1 § miljöbalken). En central del av tillsynen enligt miljöbalken är egenkontrollen som den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet ansvarar för (26 kap. 19 §).

Tillsynen för nationellt beslutade områdesskydd sköts i de flesta fall av länsstyrelsen som även har ansvar för tillsyn i fråga om verksamheter och åtgärder som kan påverka ett Natura 2000-område (2 kap. 6–8 §§ miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket svarar för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken och ska ge tillsynsvägledning till bland annat länsstyrelsen (3 kap. 2 och 19 §§

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

²² Artiklarna 11 och 18 samt kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

²³Se SOU 2020:83, *Havet och människan*, volym 1, s. 963.

miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket har antagit allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3).

När det gäller tillsynen för områdesskydd kan den vara initierad av myndigheten genom exempelvis regelbundna besök och händelsestyrd genom exempelvis granskning av inrapporterade uppgifter eller tips. Tillsynsmyndigheten har flera rättsliga verktyg som kan användas. Myndigheten får bland annat besluta om förelägganden eller förbud som i det enskilda fallet behövs för att föreskrifter som meddelats med stöd av balken ska följas (26 kap. 9 § miljöbalken). Sådana förelägganden kan innefatta krav på skyddsåtgärder eller begränsningar liksom ålägga en verksamhetsutövare att vidta undersökningar samt lämna in uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite (26 kap. 14 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheten får begära handlingar och upplysningar (26 kap. 21 § miljöbalken). Den får även begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten eller besluta om rättelse på den felandes bekostnad (26 kap. 17 och 18 §§).

För att kunna fullgöra sina uppgifter har myndigheter i vissa fall rätt att få tillträde till bland annat anläggningar eller transportmedel (som fartyg med miljöfarlig last) för att exempelvis utreda en verksamhets verkningar eller utföra förebyggande eller avhjälpande åtgärder (28 kap. miljöbalken).

Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts (26 kap. 2 § miljöbalken).

Straff

Områdesskyddet är förenat med straffbestämmelser som återfinns i 29 kap. miljöbalken. Kapitlet innehåller en katalog över en mängd olika straffbestämmelser om brott som innebär skada eller risk för skada på människors hälsa och miljön och brott som innebär överträdelse av miljöbalkens kontrollsystem. Ett antal av dessa bestämmelser är relevanta för områdesskydd. Vid tillämpning av 29 kap. miljöbalken gäller 2 kap. brottsbalken, som bland annat reglerar i

vilka fall svensk domstol är behörig att döma över brott som begåtts utanför Sverige (se vidare i kapitel 10).

Miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken är den centrala bestämmelsen på miljöstraffrättens område. Den kan komma i fråga för områden som beretts särskilt skydd även om bestämmelsen inte tar sikte på skydd av sådana områden på samma sätt som andra brott i 29 kap. miljöbalken. För miljöbrott döms den orsakar viss skada eller olägenhet eller risk för skada eller olägenhet i miljön, genom utsläpp eller förvaring av ämnen, hantering av avfall, buller, skakning eller strålning eller bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som ändrar ytvattennivån (29 kap. 1 § första stycket 1–4 miljöbalken). Ansvar ska inte utdömas om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt.

I 29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken finns straffstadganden som avser områden som beretts skydd enligt 7 kap. miljöbalken. För brott mot områdesskydd döms den som orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattnning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel (29 kap. 2 § första stycket 3). För biotopskyddsområde och strandskyddsområde gäller särskilda rekvisit (29 kap. 2 § första stycket 1 och 2). Om ansvar kan dömas ut för miljöbrott eller artskyddsbrott ska inte dömas för brott mot områdesskydd.

För förseelse mot områdesskydd döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som med stöd av 7 kap. har meddelats eller i det enskilda fallet beslutats för områden som skyddas enligt 7 kap (29 kap. 2 a §). Bestämmelsen gäller samma områden som omfattas av bestämmelsen om brott mot områdesskydd. Straffstadgandet innehåller ingen egen brottsbeskrivning utan straffansvaret avgränsas av föreskrifter meddelade av regeringen eller en myndighet. Det är därför ett så kallat blankettstraffbud. Eftersom föreskrifterna ofta meddelas på en lägre normgivningsnivå än regeringen får straffskalan inte ange strängare straff än böter (se 8 kap. 3 § regeringsformen (1974:152) och NJA 2005

s. 33). För straffansvar krävs inte att det uppstår någon skada, eller ens risk för skada. Om skada uppstår som en följd av en överträdelse av skyddsföreskrifterna tillämpas andra straffbestämmelser. Brottet förseelse mot områdesskydd är subsidiärt till såväl miljöbrott som brott mot områdesskydd.

Av relevans är även straffbudet om otillåten miljöverksamhet som tar sikte på den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha erhållit nödvändiga tillstånd, godkännanden eller motsvarande (29 kap. 4 § miljöbalken). Denna bestämmelse gäller bland annat för tillstånd för Natura 2000 enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Om en gärning som avses i 29 kap. 2 §, 2 a § eller 4 § första stycket 2 är att anse som ringa döms inte till ansvar (29 kap. 11 § miljöbalken). Till ansvar enligt 29 kap. döms inte heller om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken, där framför allt skadegörelse och vissa allmänfarliga brott kan komma i fråga (29 kap. 11 § miljöbalken).

7.3.2 Områdesskydd i havsområden utanför nationell jurisdiktion

Regional och sektoriell reglering

Det finns flera internationella instrument och organ som arbetar med marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg, även i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Den reglering som det arbetet lett till är av regional eller sektoriell karaktär och har ibland lett till reglering i svensk författning. En del internationellt samarbete i dessa frågor har inte lett till några bindande åtgärder men kan ändå få relevans för det som kan förväntas komma ur den process som avtalets del III etablerar. Exempelvis har programmet för marin och kustnära biologisk mångfald, under FN:s konvention om biologisk mångfald, arbetat sedan år 2008 med att beskriva över 300 marina områden av särskild betydelse för biologisk mångfald (Ecologically or Biologically Significant marine Areas, härafter EBSA) både i områden inom och utanför nationell jurisdiktion. Områdena beskrivs utifrån vetenskapliga kriterier för EBSA, som även ingår i listan av vägledande kriterier i bilaga 1 till avtalet om identifiering av områden. Under konventionen för bio-

logisk mångfald finns inget mandat att inrätta marina skyddade områden eller besluta om förvaltningsåtgärder. Parter kan dock använda de vetenskapliga beskrivningar som EBSA innebär som underlag för havsplanering eller förslag till marina skyddade områden i andra fora, till exempel under avtalet.

Arbetet som utförts under Oskar-konventionen i över två decennier, med att bygga ut ett nätverk av marina skyddade områden, kan också komma att ligga till grund för partskonferensens beslut om marina skyddade områden. Under Oskar-konventionen kan beslut fattas om marina skyddade områden som binder de femton stater, inklusive Sverige som jämte EU är parter till konventionen. Hittills har elva marina skyddade områden inrättats i havsområden utanför nationell jurisdiktion som ingår i konventionens förvaltningsområde.²⁴ Beslut har fattats vid ministermöten år 2010, år 2012 och senast år 2021. För varje beslut om att inrätta ett marint skyddat område har en rekommendation antagits som innehåller förvaltningsåtgärderna.²⁵

Åtgärderna kan avse informationsinsamling och -delning, kunskapshöjande insatser och vetenskapliga program men även krav på miljöbedömningar av verksamheter i området. Specifika bevarandeåtgärder i ett område kan vara att förhindra, minska eller begränsa påverkan på vissa arter från bland annat fiske, sjöfart, utvinning och förorening i området. Rekommendationerna är frivilliga för parterna. Det finns även en begränsning i Oskar-konventionens mandat som innebär att program och åtgärder avseende fiske inte ska antas (bilaga 5, artikel 4, till konventionen). Samarbete ska dock äga rum med andra organ som har mandat avseende bland annat fiske och sjöfart för att nödvändiga åtgärder ska antas. (Se vidare nedan om områdesbaserade åtgärder för fiske och sjöfart i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Åtgärder som tagits in i rekommendationer för marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion under Oskar-konventionen genomförs inte genom regler om områdesskydd i svensk rätt.²⁶

²⁴ Med stöd i artikel 2.1 av Oskar-konventionen och dess bilaga 5 samt OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas as amended by Recommendation 2010/2.

²⁵ Se exempelvis beslutet som etablerar ett marint skyddat område vid den norra Atlantiska centralryggen och rekommendationen om förvaltningen, OSPAR Decision 2010/6, Mid-Atlantic Ridge North of the Azores High Seas MPA, OSPAR Recommendation 2010/17.

²⁶ Se exempelvis Havs- och vattenmyndighetens rapport, *Evaluation of the implementation of Oskar measures in Sweden*, 2016:23, publicerad den 1 mars 2017.

Genom samarbete mellan det beslutsfattande organet under Oskar-konventionen och den Nordostatlantiska fiskerikommissionen (North East Atlantic Fisheries Commission, herefter NEAFC) har dock åtgärder avseende fiske i marina skyddade områden under Oskar-konventionen gjorts formellt bindande för Sverige, se vidare nedan. NEAFC har till följd av samarbetet infört områden stängda för fiske i marina skyddade områden under Oskar-konventionen.²⁷

På Transportstyrelsens hemsida finns viss information om skyddade områden utanför nationell jurisdiktion där det finns en upplysning om skyldigheten att informera svensk sjöfartsnäring om områdesskydd som inrättats under Oskar-konventionen.²⁸ IMO har trots samarbetsavtal fram till nu inte antagit några områdesbaserade förvaltningsåtgärder för att reglera sjöfarten i marina skyddade områden under Oskar-konventionen. Se vidare nedan.

Med stöd av sitt mandat att skydda och bevara den marina miljön har ISA antagit regionala miljöförvaltningsplaner (artiklarna 145 och 162 i havsrättskonventionen).²⁹ I planerna har områden av särskild betydelse för miljön pekats ut. För dessa kan beslutas att ingen utvinning ska äga rum och särskilda bevarandemål uppnås. Syftet med områdena av särskild betydelse för miljön är att bevara en representativ del av arter, habitat och ekosystem på vissa platser inom det område som omfattas av den regionala miljöförvaltningsplanen. ISA:s mandat att reglera miljöpåverkan från utvinning och utforskning av mineral är exklusivt. De åtgärder som kan antas är dock begränsade i samma mån.

ISA:s regelverk, bland annat om utforskning i Området, har inte genomförts i svensk rätt.

Sverige deltar i internationellt samarbete om marint områdesskydd för polarområdena, bland annat genom Arktiska rådet och inom Antarktiskfördragssystemet.

²⁷ Collective Arrangement between competent international organisations on cooperation and coordination regarding selected areas in areas beyond national jurisdiction in the North-East Atlantic, Oskar Agreement 2014-09. Samarbetet med NEAFC avser även vägledning för andra områdesbaserade bevarande åtgärder (Other Effective area-based Conservation Measure, OECM) och förvaltning av marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion.

²⁸ Se Transportstyrelsen, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Miljo-och-halsa/Sarskilt-kansliga-havsomraden/>. (besökt 2025-03-03).

²⁹ En regional miljöförvaltningsplan har till exempel tagits fram för Clarion-Clipperton zonen i Stilla havet: Decision of the Council relating to an environmental management plan for the Clarion-Clipperton Zone, (ISBA/18/C/22), Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone (ISBA/17/LTC/7). Ytterligare regionala miljöförvaltningsplaner är under utveckling, bland annat för norra Atlantiska centralryggen.

Arktiska rådets arbetsgrupp för skydd av den marina miljön (PAME) arbetar bland annat med marint områdesskydd, marint skräp, ekosystembaserad förvaltning och sjöfart. Kuststaterna har inrättat marina skyddade områden genom nationell lagstiftning i områden under deras jurisdiktion. Arktiska rådet är ett mellanstatligt samarbetsorgan där viktiga politiska beslut och handlingsplaner kan antas. Rådet kan dock inte anta bindande åtgärder. Inga marina skyddade områden har därför inrättats under detta instrument. Inte heller på annat sätt har marina skyddade områden inrättats för Arktis havsområden utanför nationell jurisdiktion. Delar av Arktis omfattas av NEAFC:s och Oskar-konventionens regleringsområde. Under Oskar-konventionen har försök gjorts att inrätta marina skyddade områden i Arktis. Vissa områdesbaserade förvaltningsåtgärder har dock vidtagits av andra internationella organ. Exempelvis har särskilt känsliga ekosystem beslutats av regionala fiskeriförvaltningsorganisationer och IMO har antagit polarkoden till skydd för den marina miljön (se vidare nedan om särskilt känsliga områden inom fiskeregleringen och om polarkoden). Ett avtal som bland annat förbjuder kommersiellt fiske fram till minst år 2037 i Centralarktiska oceanens områden utanför nationell jurisdiktion har även trätt i kraft för bland annat flera arktiska kuststater.³⁰

När det gäller Antarktis krävs tillstånd av Polarforskningssekretariatet enligt svensk lag för vistelse eller verksamhet där (3 § lagen (2006:924) om Antarktis). Vissa områden har därutöver bedömts så betydelsefulla att de kan få utökat skydd (Antarktisfördragets miljöskyddsprotokoll, bilaga 5).³¹ För att besöka sådana områden krävs särskilda kompletterande tillstånd enligt svensk rätt (6 § lagen om Antarktis). Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis (CCAMLR) kan även inrätta marina skyddade områden med en särskild förvaltningsplan samt besluta om en tillhörande forsknings- och övervakningsplan. År 2016 inrättades exempelvis det marina skyddade området Rosshavet, som med sina över 1,5 miljoner kvadratmeter, är världens största marina skyddade område utanför nationell jurisdiktion. Rosshavet är till 72 procent helt skyddat från fiske och i övriga områden är det endast tillåtet att ta upp fisk för forskningssyften. Områden som CCAMLR beslutar kan överlappa områden som skyddas under miljöskyddsprotokollet,

³⁰ Agreement to prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean 2018.

³¹ De kan vara marina, men kräver då godkännande av CCAMLR.

men genomförs inte i svensk rätt på motsvarande sätt. Förvaltningsåtgärder avseende fiske som beslutas av CCAMLR, bland annat för marina skyddade områden, genomförs i huvudsak genom EU-förordningar som är direktverkande i Sverige.³²

Särskilt om områdesbaserade åtgärder för fiske

Områdesbaserade förvaltningsåtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion avseende fiske antas i regionala fiskeriförvaltningsorganisationer (regional fisheries management organisations, RFMO:er). Sverige och EU är part till flera konventioner som grundar RFMO:er. Beslut om områdesbaserade förvaltningsåtgärder som antas av en RFMO genomförs i regel i svensk rätt genom direktverkande EU-förordningar. EU:s exklusiva befogenhet avseende bevarande av biologiska resurser i havet som sker inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken innebär att endast EU kan lagstifta och anta bindande rättsakter på området. EU:s förordningar kan kompletteras av föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten.³³ Föreskrifter som begränsar fiske för naturvårdens intressen kan meddelas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser (24 § fiskelagen). Exempelvis innehåller föreskrifterna för fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön (FIFS 2004:36) regler om fredningsområden. Föreskrifterna gäller för fiske från svenska fartyg utanför den ekonomiska zonen men innehåller ingen särskild områdesreglering för havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Grunden för arbetet med områdesbaserade förvaltningsverktyg avseende fiske är den generella skyldigheten att säkerställa bevarande och hållbart nyttjande av fiskbestånd liksom att begränsa fiskets inverkan på den marina miljön och den biologiska mångfalden. Skyldigheten återfinns exempelvis i FN:s fiskebeståndsavtal (artik-

³² Se exempelvis rådets förordning (EG) nr 600/2004 av den 22 mars 2004 om fastställande av vissa tekniska åtgärder för fiskeriverksamhet i det område som omfattas av konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis.

³³ Föreskrifterna gäller som komplement till föreskrifter om fiske i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och ska, i de fall där en EU-förordning reglerar samma sak, tillämpas på yrkesmässigt fiske endast om den innebär en skärpning i förhållande till vad EU föreskriver (se exempelvis 1 § FIFS 2004:36).

larna 5 och 6).³⁴ FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO har utvecklat riktlinjer om djuphavsfiske för att stödja bland annat RFMO:er i arbetet med bevarande.³⁵ I riktlinjerna uppmanas stater att identifiera och anta åtgärder för att förebygga avsevärd negativ påverkan på så kallade känsliga marina ekosystem (vulnerable marine ecosystems, VMEs). Riktlinjerna innehåller kriterier för identifiering av en VME, inklusive bedömningen av avsevärd negativ påverkan och förslag på förvaltningsåtgärder att tillämpa för ett område som identifierats. Känsligheten av ett ekosystem bedöms delvis utifrån dess egenskaper, påverkan och sannolikheten för återhämtning inom viss tid (artiklarna 14–16 och 42). Åtgärder kan vara områden stängda för djuphavsfiske i närheten av en VME, vissa kontroller eller krav på utrustning (artikel 71). Åtgärder som vidtas av stater eller RFMO:er ska enligt riktlinjerna ha grund i försiktighetsprincipen och en ekosystembaserad ansats.

Utifrån riktlinjerna arbetar flera RFMO:er verksamma i havsområden utanför nationell jurisdiktion med förvaltningsåtgärder för VMEs som identifieras utifrån vetenskapliga undersökningar och rapporter från fiskefartyg. NEAFC kan exempelvis anta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånd i sitt tillämpningsområde, som fångstbegränsningar av vissa arter, regler om utrustning och verktyg, kontroll och rapportering, men även åtgärder som innebär inrättande av VMEs. Rekommendationer som NEAFC antar är bindande (artikel 12 NEAFC-konventionen).³⁶ Den centrala rekommendationen 19:2014 reglerar inrättande av och åtgärder för VMEs. I rekommendationen fastställs bland annat flera områden stängda för bottenfiske (artikel 5.2 i rekommendationen).

VMEs utvärderas löpande och syftar inte som ett marint skyddat område till att uppnå långsiktiga bevarandemål. Flera VMEs i NEAFC:s regleringsområde överlappar dock med marina skyddade områden under Oskar-konventionen. Rekommendation 19:2014 ställer även krav på parterna att säkerställa att fiskefartyg som seglar under deras flagg kontrollerar särskilda indikatorer för VMEs, exempelvis tät förekomst av koraller, och att de vid vissa gränsvärden

³⁴ Avtalet om genomförande av bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd.

³⁵ *International Guidelines for the Management of Deep-Sea Fisheries in the High Seas*, FAO (2008).

³⁶ NEAFC har exempelvis beslutat om områden stängda för fiske av viss art, se https://www.neafc.org/managing_fisheries/measures/current. (besökt 2025-03-13).

omedelbart upphör med eller ändrar sin fiskeverksamhet samt rapporterar till flaggstaten.

EU har nyligen antagit en förordning om att fastställa bevarande- och förvaltningsåtgärder samt kontroll- och tillsynsplanen som antagits av NEAFC liksom åtgärder för vissa pelagiska arter.³⁷ Förordningen träder i kraft den 1 januari 2026 och säkerställer att rekommendation 19:2014 genomförs i EU-rätten i sin helhet liksom att så sker för andra rekommendationer från NEAFC om begränsningar av fiske. I förordningen förbjuds unionsfartyg att bland annat fiska med bottentrål och passiva redskap i områden som utpekats som VMEs av NEAFC (artikel 4 och bilaga IV artikel 8).

EU:s tekniska förordning om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder finns ytterligare områden listade som är stängda för visst fiske eller där förbud gäller mot vissa fiskeredskap.³⁸ Förordningen reglerar framför allt unionens fiskevatten och inte områden utanför nationell jurisdiktion, även om sådana områden kan ingå i de vatten som förordningen är tillämplig på (artikel 5).

Föreskrifter för fiske med hänsyn till naturvårdens intressen, som meddelats med stöd fiskelagen eller EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har förenats med straffbestämmelser (40–41 §§ fiskelagen).

Särskilt om områdesbaserade åtgärder för sjöfarten

IMO har med stöd av havsrättskonventionen ett mandat att begränsa friheten till sjöfart och att reglera den internationella sjöfartens påverkan på den marina miljön.³⁹ IMO har utvecklat ett omfat-

³⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2594 av den 18 september 2024 om fastställande av bevarande-, förvaltnings- och kontrollåtgärder för det område som omfattas av konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 och rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1236/2010 och rådets förordningar (EEG) nr 1899/85 och (EEG) nr 1638/87.

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om att bevara fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005.

³⁹ Artikel 1, konventionen den 6 mars 1948 om Internationella sjöfartsorganisationen (Resolution A. 735(18)) (SÖ 1959:15, SÖ 1965:76, SÖ 1966:50, SÖ 1975:55, SÖ 1977:91, SÖ 1979:74, SÖ 1981:88, SÖ 1995:58 och SÖ 1995:62)).

tande regelverk avseende sjöfarten och kan även anta vissa områdesbaserade förvaltningsåtgärder. Sådana åtgärder utgörs dels av specialområden, som inrättas under konventionen till förhindrande av förorening för fartyg (MARPOL), dels av klassificering av vissa områden som särskilt känsliga havsområden, till följd av IMO:s mandat, MARPOL och internationella konventionen för säkerhet för människoliv till sjöss (SOLAS).

Specialområden inrättade under MARPOL gäller för alla stater och kan inrättas i havsområden utanför nationell jurisdiktion. I områdena, som listas i bilagorna till konventionen, gäller särskilda, striktare utsläppsregler. Under samma konvention kan områden även inrättats med särskilda regler för kontroll av föroreningar i luften (bilaga VI om Emission Control Areas, ECA). Specialområden definieras som områden där det av tekniska skäl, utifrån oceanografiska och ekologiska förhållanden samt sjötrafikförhållanden, krävs särskilda tvingande regler för att förebygga föroreningar av den marina miljön. Exempelvis är Östersjön och Nordsjön utpekade som specialområden avseende fast avfall och kontrollområden för luftutsläpp av svavel. Östersjön är vidare specialområde gällande olja och toalettavfall. Antarktis är också ett specialområde för olja, fast avfall och skadliga flytande ämnen. Betydelsen av specialområden under MARPOL har ansetts minska i takt med att de generella utsläppsreglerna skärps, eftersom reglerna i specialområdena inte skärps i motsvarande mån.⁴⁰

Klassificeringen av särskilt känsliga havsområden (Particular Sensitive Sea Area, PSSA) har däremot pekats ut som ett viktigt verktyg för att skydda den marina miljön och marin biologisk mångfald från negativ påverkan från sjöfarten. Denna så kallade PSSA-klassificering kan göras för havsområden som behöver skyddsåtgärder på grund av att ekologiska, socioekonomiska eller vetenskapliga värden av särskild betydelse kan skadas av internationell sjöfart.⁴¹ Beslut om att klassificera ett område som PSSA har inga rättsverkningar i sig men innebär att specifika åtgärder med stöd i IMO:s konventioner

⁴⁰ Se exempelvis Krabbe, N. (2023) *High Seas Marine Protected Areas: Impact on Shipping and the IMO, Regulation of Risk: Transport, Trade and Environment in Perspective, Regulation of Risk*, Brill, s. 392–417.

⁴¹ *Revised guidelines for the identification and designation of particular sensitive areas*, (A 24/Res.982, 6 February 2006).

kan antas i en särskild procedur.⁴² Exempelvis kan trafikstyrning eller ruttsystem genom så kallade "areas to be avoided", trafikseparering eller djupvattenleder beslutas samt krav på sjötrafiktjänster i form av information och service till sjöfarten ställas, med stöd i SOLAS. Andra åtgärder kan vara striktare utsläppsregler eller krav på viss utrustning, dubbla skrov eller bemanning med stöd i MARPOL. Åtgärderna kan vara obligatoriska eller rekommenderade. De genomförs i svensk rätt framförallt genom föreskrifter från Transportstyrelsen.⁴³

Av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ruttsystem och andra av IMO särskilt beslutade sjötrafikregler (TSFS 2010:157) framgår att svenska fartyg utanför Sveriges territorium eller ekonomiska zon ska följa IMO:s obligatoriska ruttsystem och att de bör följa IMO:s rekommenderade ruttsystem.⁴⁴ IMO:s beslut om rekommenderade åtgärder har alltså inte gjorts bindande för svenska fartyg trots att det inte finns några folkrättsliga hinder mot det.

I förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (TSFS 2010:96) definieras bland annat specialområde avseende utsläpp av olja och de närmare reglerna om utsläpp av olja i sådana områden (2 kap. 3 §).

Kunskap om IMO:s åtgärder som beslutats för ett PSSA-område sprids till fartyg bland annat genom sjökort.⁴⁵ Beslutade åtgärder ska registreras hos det internationella samarbetsorganet IHO (International Hydrographic Organisation) som övervakar och kartlägger världens hav och vars standarder sjökort för internationell sjöfart ska baseras på.

⁴² Nämnade åtgärder kan formellt antas utan klassificeringen, men PSSA riktlinjerna ställer upp en procedur för identifiering och antagande av skräddarsydda åtgärder för att förebygga, begränsa eller eliminera sårbarheten för sjöfart i det utpekade området.

⁴³ Enligt bemyndigande i lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot föroreningar från fartyg, lag (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer och sjötrafikförordningen (1986:300) samt fartygs-säkerhetslagen (2003:364) och fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).

⁴⁴ Exempelvis råder förbud mot ankring i amerikanska skyddade marina områdena Tortugas Ecological Reserve och Flower Garden Banks coral reefs och en tvingande rutt för tankerfartyg mellan North Hinder i Nordsjön och tyska bukten.

⁴⁵ Såväl PSSA:s som trafiksepareringssystem ska finnas i officiella elektroniska sjökort (ENC) som används i kommersiell sjöfart för planering och övervakning av rutter. Se exempelvis IMO Performance standards for electronic chart display and information systems (ECDIS), (resolution MSC.530(106)).

Östersjön och Vadehavet i Nordsjön är 2 av 19 befintliga PSSA-områden. Trots att IMO klassat hela Östersjön inklusive Kattegatt, förutom ryska vatten, som ett PSSA-område har utpekandet inneburit relativt begränsade åtgärder.⁴⁶ Klassificeringen som PSSA kan göras för havsområden utanför nationell jurisdiktion, även om så aldrig skett fram till idag. En förklaring kan vara att processen drivs av stater ad hoc, som har att lägga fram förslag och utredning om ett visst område, snarare än en systematisk identifiering av havsområden som är särskilt sårbara för sjöfart.⁴⁷

För Arktis och Antarktis har IMO antagit en särskild reglering genom den så kallade Polarkoden som är tvingande för fartyg som färdas där.⁴⁸ Polarkoden trädde i kraft år 2017 och ska bland annat ses som ett svar på det ökade intresset för sjöfart, såväl för transport som turism, som uppstått till följd av minskad isutbredning. Den innebär bland annat krav på certifiering av vissa fartyg för att möta de särskilda förhållandena där, som is- och temperaturförhållanden samt krav på manual, ruttplanering med mera. Polarkoden har genomförts i svensk rätt i Transportstyrelsens föreskrifter.⁴⁹

Överträdelser av föreskrifter som meddelats av Transportstyrelsen med stöd av sjötrafikförordningen (1986:300) kan leda till böter (5 kap. 1 § förordningen). I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (10 kap.) finns även flera bestämmelser om ansvar för brott mot lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av denna, även med fängelse i straffskalan. Straffbestämmelserna träffar utsläpp i olika vattenområden, vilka även kan omfattas av miljöbrottsbestämmelsen i 29 kap. 1 § miljöbalken.

⁴⁶ I södra Östersjön inrättades två områden söder om Gotland som ska undvikas av alla fartyg med ett tonnage på 500 eller mer, Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken, som bland annat är marina skyddade områden enligt reglerna om Natura 2000. Reglerna är dock inte tvingande. IMO beslutade att endast rekommendera områdena som så kallade "areas to be avoided" och införde en trafikseparering för att minska risken för kollision.

⁴⁷ Se exempelvis Roberts, J. (2024) Designating Particularly Sensitive Sea Areas in Areas Beyond National Jurisdiction, *Ocean Development & International Law*, uppl. 55:1–2, s. 234–258.

⁴⁸ Den internationella koden för fartyg som trafikerar polarområdena (Polarkoden), antagen av IMO genom resolution MSC.385(94)1 och resolution MEPC.264(68)2.

⁴⁹ Transportstyrelsens föreskrifter om fartyg som trafikerar polarområdena (Polarkoden) TSFS 2018:6.

7.4 Utredningens överväganden

7.4.1 Några utgångspunkter

Förhållandet till åtgärder som beslutas av andra organ

Med avtalet etableras en global process för att inrätta marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsåtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Partskonferensen har mandat att besluta om alla slags åtgärder men ska respektera och får inte undergräva andra organs mandat när de föreslagna åtgärderna omfattas av andra organs befogenheter (artikel 22.2). Vad detta kommer att innebära för de beslut som kan förväntas av partskonferensen om åtgärder återstår att se (se avsnitt 4.1.3 om avtalets relation till andra instrument, ramverk och organ). Det kan vara så att IMO, för ett marint skyddat område som partskonferensen inrättat, kommer att bidra med åtgärder som avser sjöfarten medan en regional fiskeriförvaltningsorganisation bidrar med åtgärder för fisket. En rimlig utgångspunkt är att partskonferensen exempelvis inte kommer att besluta om åtgärder som begränsar sjöfarten om de inte samordnats med och motsvarar beslut från IMO.

Hur åtgärder för ett skyddat område antas kan ha relevans för ett svenskt genomförande av avtalet. I förhållande till beslut från IMO eller regionala fiskeriförvaltningsorganisationer som Sverige deltar i finns etablerade sätt för genomförande i svensk rätt (se avsnitt 7.3.2). För sådana åtgärder krävs därför inga författningsändringar eller andra förslag för att de ska genomföras i svensk rätt. Enligt avtalet står det dock parterna fritt att anta strängare åtgärder för sina medborgare, fartyg eller verksamheter, till stöd för målen i avtalet (artikel 25). Det innebär till exempel att Sverige kan besluta att IMO:s rekommenderade ruttåtgärder ska vara tvingande för svenska fartyg (jämför ovan om Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:157) om ruttsystem och andra av IMO särskilt beslutade sjötrafikregler). Det kan också vara så att områden som bereds skydd under avtalet inte ligger inom en regional fiskeriförvaltningsorganisations tillämpningsområde vars beslut är bindande för Sverige.

I vilken utsträckning EU, som även är part till avtalet, kan komma att anta rättsakter för genomförande av partskonferensens beslut i enlighet med del III är inte klarlagt. EU har undertecknat avtalet

och kommer att anta rättsakter för dess genomförande. I den mån skyldigheter i avtalet träffar fiskeverksamhet bör genomförandet för svensk del att utgå från en EU-rättslig reglering. EU:s förordningar kan under vissa förutsättningar kompletteras av nationella föreskrifter om de innebär en skärpning i förhållande till vad EU föreskriver. Vår utgångspunkt är därför att ingen verksamhetstyp, inte heller fiske, bör undantas generellt från genomförandet av avtalet i svensk rätt.

Utgångspunkten för förslagen om genomförande nedan är att beslut från partskonferensen kan komma att omfatta alla slags påverkansfaktorer och därmed alla typer av verksamheter oaktat sektorspecifik reglering.

Den mellanstatliga processen och rapportering

Del III innehåller till stor del bestämmelser om hur marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsåtgärder ska föreslås och beslutas (artiklarna 19-24). De delar som avser den mellanstatliga processen kräver inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att Sverige ska kunna tillträda avtalet. Vi föreslår därför inte några sådana ändringar eller åtgärder. Frågan om Sveriges engagemang för att marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg ska antas av partskonferensen sedan avtalet har trätt i kraft kan hanteras inom ramen för en eller flera myndigheters regleringsbrev. Ett sådant engagemang kan vidare förutsättas vara en del i fler staters gemensamma ansträngningar att skydda ett visst område. Sådana initiativ kan förväntas komma ur andra mellanstatliga samarbeten, som exempelvis inom ramen för Oskar-konventionen.

Avtalets krav på rapportering om genomförande av partskonferensens beslut bedöms inte heller kräva några författningsändringar eller andra åtgärder för att Sverige ska kunna tillträda avtalet (artikel 26). Förslag lämnas därför inte heller om detta.

7.4.2 Föreskrifter för marina skyddade områden

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela föreskrifter för marina skyddade områden och andra områden utanför nationell jurisdiktion för vilka partskonferensen har beslutat om åtgärder enligt del III i avtalet. De föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med områdesskyddet ska få meddelas och ska kunna avse inskränkningar för verksamheter och åtgärder i området såsom förbud mot fiske och annan utvinning av naturresurser eller i rätten att färdas och vistas inom området liksom om ordningen i övrigt.

Efterlevnaden av föreskrifterna ska säkerställas genom tillsyn och straff.

En ny föreskriftsrätt införs för marina skyddade områden som omfattas av partskonferensens beslut

För att genomföra del III i avtalet ska parterna säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll som äger rum i havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs i enlighet med de beslut som partskonferensen antagit enligt denna del (artikel 25). Besluten kan avse dels marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg, dels nödåtgärder (i det följande benämns samtliga områdesskydd som marina skyddade områden). För Sveriges del kräver detta att svensk rätt innehåller regler som innebär att de rättssubjekt som det svenska genomförandet av avtalet ska omfatta ska iaktta skyldigheter enligt de beslut som partskonferensen beslutar om.

I avsnitt 4.3.1 har vi kommit fram till att Sverige ska genomföra avtalets krav i denna del för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas

1. av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
2. av personer som har hemvist i Sverige, samt
3. med och från svenska fartyg och luftfartyg.

Med verksamhet och åtgärd ska förstås all verksamhet och alla åtgärder, även av momentan art. Det innebär att även vistelse och transport, därmed sjöfarten som sådan, kan träffas av kraven i avtalet.

Som angetts ovan är det oklart i vilken utsträckning som partskonferensens beslut kommer att omfatta åtgärder som begränsar fiske eller sjöfart. Det kan dock inte uteslutas.

När det gäller begränsningar av sjöfarten innehåller sjötrafikförordningen inte något tydligt bemyndigande att meddela föreskrifter utifrån miljöhänsyn utanför svenskt territorium (2 kap. 1–3 §§ förordningen). Föreskrifter för svenska fartyg utanför Sveriges ekonomiska zon får meddelas om de behövs med hänsyn till sjösäkerheten, även om Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska höras om föreskriften har betydelse från miljösynpunkt.

I fiskelagen föreskrivs en möjlighet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske men anges samtidigt att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras (20 § fiskelagen).⁵⁰

Med hänsyn till detta bedömer vi att det krävs författningsändringar för att genomföra avtalets skyldigheter avseende marina skyddade områden för alla verksamhetstyper och åtgärder som partskonferensens beslut kan komma att omfatta.

I svensk rätt finns ingen generell reglering av områdesskydd i havsområden utanför nationell jurisdiktion, bortsett från specialregleringen i lagen om Antarktis. Som vi har redovisat i avsnitt 7.3.1 finns det i 7 kap. miljöbalken regler om olika sorters marina skyddade. Dessa regler gäller inte utanför Sveriges ekonomiska zon.

Partskonferensens beslut om marina skyddade områden fattas tillsammans med en förvaltningsplan (artikel 22). Förvaltningsplanen ska innehålla de föreslagna åtgärderna, inklusive för övervakning, forskning och granskning, som behövs för att uppnå särskilda mål för bevarande och i tillämpliga fall hållbar användning av området (artikel 19.4). Åtgärderna som ska genomföras i svensk rätt kan därför förväntas vara anpassade till varje utpekad område och avse olika regleringar av verksamheter och påverkansfaktorer. De behöver därför regleras för varje förtecknat område. Vår bedömning är därför att en generell föreskriftsrätt är det mest effektiva och lämpliga

⁵⁰ Sedan den 1 mars 2025 gäller inte begränsningen om att föreskrifter som meddelas med hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras om föreskrifterna behövs med hänsyn till reglerna om Natura 2000 (20 § 3 fiskelagen).

sättet att genomföra partskonferensens beslut om marina skyddade områden.

Enligt vår uppfattning hindrar inte den reglering som finns av fiske och sjöfart i svensk rätt att det för att genomföra avtalets skyldigheter i denna del föreskrivs en generell rätt att meddela föreskrifter i alla avseenden som partskonferensens beslut kan omfatta. Det är en fördel att genomförandet regleras genom en enda bestämmelse. Därför föreslår vi att det införs en ny bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter för områden utanför nationell jurisdiktion för vilka partskonferensen har beslutat om områdesskydd enligt del III i avtalet.

I likhet med sådana föreskrifter som får meddelas för naturreservat bör föreskrifter få meddelas som behövs för att tillgodose syftet med områdesskyddet. Innehållet i föreskrifterna kommer att bestämmas utifrån de åtgärder som partskonferensen beslutat om. För ytterligare tydlighet bör framgå att föreskrifterna får avse inskränkningar i rätten att använda området såsom förbud mot fiske och annan utvinning av naturresurser, förorening eller rätten att färdas och vistas inom området liksom om ordningen i övrigt (jämför 7 kap. 5 och 30 §§ miljöbalken).

Genom den föreslagna utformningen av föreskriftsrätten ges regeringen möjlighet att utnyttja den möjlighet som avtalet lämnar om att meddela mer ingripande föreskrifter till stöd för avtalets mål.

Föreskrifter som meddelas för ett visst område kan som utgångspunkt bara avse just det utpekade området och inte alla verksamheter som kan påverka området (jämför föreskrifter enligt 7 kap. miljöbalken). Av relevans för områdesskyddet har dock även avtalets del IV om miljöbedömningar. Den reglering som bör införas i svensk rätt för att genomföra del IV, om tillståndsplikt för verksamheter och åtgärder, kan nämligen komma att gälla för verksamheter såväl i som utanför ett område som omfattas av partskonferensens beslut enligt del III. I likhet med hur prövningen av Natura 2000-tillstånd går till bör tillståndsprövningen av verksamheter och åtgärder enligt de regler som bör införas för genomförande av del IV beakta att exempelvis ett närliggande marint skyddat område kan påverkas negativt (se avsnitt 6.2.2 och 6.2.8 om miljöbedömningar och förutsättningar för tillstånd).

Föreskriftsrätten ska inte genomföras i miljöbalken

Enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken är det möjligt att förklara ett område som exempelvis en nationalpark eller ett naturreservat. För nationalparker regleras det närmare skyddet genom föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten. Även för naturreservat regleras skyddet i föreskrifter genom att sådana inskränkningar anges i beslutet att förklara ett område som reservat. Den nya föreskriftsrätt som bör införas för marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion skulle kunna genomföras i 7 kap. miljöbalken. Det som talar för att föreskriftsrätten genomförs i miljöbalken är att den svenska regleringen av områdesskydd då hålls samlad oavsett om det skyddade området finns på svenskt territorium eller i ett område utanför nationell jurisdiktion. De materiella bestämmelserna om marina skyddade områden i den ekonomiska zonen, i form av Natura 2000 finns exempelvis i 7 kap. miljöbalken, och inte i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. miljöbalken kan vidare avse begränsningar av eller förbud mot en mängd olika verksamheter och åtgärder inom ett visst område, utifrån en vid befogenhet att anta skräddarsydda regler för att uppnå syftet med det aktuella områdesskyddet (se exempelvis 7 kap. 3, 5 och 30 §§ miljöbalken). Det finns också en etablerad hierarki i förhållande till fiskelagen. En reglering i miljöbalken innebär även att föreskrifterna relativt enkelt kan förenas med de straffsanktioner som finns i balken som avser områdesskydd.

Det som talar mot att föreskriftsrätten genomförs i miljöbalken är tillämpningsområdet för avtalets skyldigheter. Exempelvis de rättssubjekt under svensk jurisdiktion som skyldigheterna bör gälla för avseende verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion (se avsnitt 4.3.1). Militär verksamhet bör även undantas från tillämpningsområdet (avsnitt 4.3.1). Miljöbalkens regler om tillsyn bedöms inte heller vara väl anpassade för tillsyn av verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. I miljöbalken finns inga särskilda bestämmelser om tillsyn utanför Sverige bortsett från att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om sjöfarten och luftfarten när det gäller dumpning och för-

bränning av avfall, även på och över det fria havet (2 kap. 28 § miljö-tillsynsförordningen).

I miljöbalken finns vidare ingen bestämmelse som begränsar tillämpningen, inklusive tillsynen, i förhållande till havsrättskonventionen eller folkrätten i övrigt, för exempelvis tillträde till utländska fartyg. Detta bedöms nödvändigt utifrån det tillämpningsområde som bör gälla för avtalets skyldigheter (avsnitt 4.3.2).

Om föreskriftsrätten genomförs i miljöbalken skulle frågan om rättssubjekt, tillsyn och folkrättsliga förpliktelser kräva en särskild reglering. Det bedöms inte lämplig att införa sådana regler i 7 kap. miljöbalken eller miljöbalkens allmänna avdelningar för att genomföra avtalets skyldigheter i denna del.

Eftersom de särskilda förhållanden som nu nämnts även gäller för avtalets andra delar bör de bestämmelser som införs för att genomföra avtalet i svensk rätt regleras på samma sätt. Det föreslås därför att en ny lag införs (avsnitt 4.3.3). Föreskriftsrätten för marina skyddade områden kan då genomföras i den lagen.

Vidare är det möjligt att det för områden som beretts skydd enligt del III i stor utsträckning kommer att bli aktuellt att genomföra miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder. Sådana verksamheter och åtgärder bör enligt vår bedömning inte prövas enligt miljöbalken utan enligt särskilda regler i den nya lag som bör införas (avsnitt 6.2.1). Det bedöms därför lämpligare att föreskriftsrätten för marina skyddade områden utgår från samma reglering som avtalets övriga skyldigheter.

Dispens ska inte kunna ges från föreskrifterna

I regleringen i 7 kap. miljöbalken om områdesskydd finns möjligheter till dispens från föreskrifter som meddelats för vissa av områdesskydden. Vi bedömer att de förvaltningsverktyg och andra åtgärder som partskonferensen kommer att besluta om inte kommer att innebära att parterna ska kunna i enskilda fall besluta om dispens. Någon möjlighet till dispens från de föreskrifter som meddelas för marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion bör därför inte införas.

Det krävs ingen särskild reglering om kungörelse eller underrättelse

Föreskrifter som meddelas av regeringen genom förordning eller av andra myndigheter efter bemyndigande ska som huvudregel kungöras på visst sätt enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (1 § andra stycket och 2 §). Sådana föreskrifter som ska kunna meddelas för genomförande av avtalets del III omfattas av reglerna om kungörelse i nämnda lag.

För beslut om att inrätta områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken finns i förordningen om områdesskydd särskilda regler om kungörelse. I förordningen finns även bestämmelser om att myndigheter ska underrättas om vissa beslut enligt 7 kap. (27–31 §§). Bestämmelserna bör dock ses i ljuset av andra skyldigheter i förordningen om områdesskydd som handlar om samråd inför beslut att förklara ett område som skyddat i enlighet med miljöbalken och om de register som ska föras på området.

När det gäller föreskrifter för marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion, som meddelas utifrån partskonferensens beslut, bedöms det inte nödvändigt att införa någon reglering som ställer särskilda krav på kungörelse eller underrättelse. Det följer allmänt av förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515) att myndigheter ska samverka. Denna skyldighet bedöms tillräcklig för de myndighetskontakter som kan bli nödvändiga i fråga om föreskrifter som kan ha betydelse för olika myndigheters verksamhetsområde.

7.4.3 Efterlevnaden ska säkerställas genom tillsyn och sanktioner

Parterna ska enligt avtalet säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion och kontroll i havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs i enlighet med de beslut som partskonferensen antar i enlighet med del III (artikel 25). Hur detta ska säkerställas har inte närmare preciserats i avtalet. Avtalet ställer inte något uttryckligt krav på att parterna ska utöva tillsyn eller förena överträdelser av partskonferensens beslut med sanktioner. Trots detta bedömer vi att avtalet innebär sådana krav. Det överensstämmer också med ordningen i miljöbalken, som bygger på att syftet med balken och

föreskrifter som meddelats med stöd av den säkerställs genom tillsyn och att överträdelser är straffsanktionerade.

För att genomföra avtalets skyldigheter i del III bedömer vi alltså att efterlevnaden av föreskrifter som meddelats för marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion ska säkerställas genom tillsyn och straff.

Överträdelser av föreskrifter som meddelats bör resultera i en straffsanktion i likhet med vad som gäller för nationellt beslutade områdesskydd (jämför 29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken). Det innebär att det bör vara straffsanktionerat att orsaka en skada eller risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas med ett marint skyddat område eller annat områdesbaserat förvaltningsverktyg som partskonferensen beslutat. Det innebär också att överträdelser av föreskrifter som meddelats för områden som omfattas av partskonferensens beslut bör straffsanktioneras, oavsett om skada eller risk för skada uppstått. Vi återkommer i kapitel 10 till de närmare övervägandena om straffsanktioner.

7.4.4 Om tillsynen över föreskrifterna

I miljöbalken finns regler om tillsyn som är generellt tillämpliga för hela balken och alltså även för områdesskydd. Bestämmelserna innehåller verktyg som är relevanta för tillsyn avseende marina skyddade områden som kan inrättas under avtalet. Tillsynen som utgår från miljöbalken är dock framför allt utformad för verksamheter och åtgärder av inte helt momentan art och betonar därför vikten av inspektioner (Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn NFS 2001:3). När det gäller efterlevnaden av föreskrifter för marina skyddade områden utanför nationell jurisdiktion bedöms inte detta vara det lämpligaste verktyget. De aktuella havsområdena ligger mycket långt från Sverige varför sådan tillsyn kan förväntas vara förenad med höga kostnader. Den tillsyn som det nu är fråga om är vidare begränsad på så sätt att den endast syftar till att kontrollera att verksamheter och åtgärder under svensk efterlever det som beslutats. Tillsynen av nationella skyddade områden, där Sverige till skillnad från områden som partskonferensen beslutat om, ensamt har att förvalta områdena, har ett mycket bredare angreppssätt.

Den tillsyn som bör utövas över efterlevnaden av föreskrifter som meddelats för marina skyddade områden bör omfatta en skyldighet för tillsynsmyndighet att tillhandahålla information och att anmäla överträdelser vid misstanke om brott (jämför 26 kap. 1–2 §§ miljöbalken). Den bör även omfatta en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och förbud, inklusive vitesförelägganden (jämför 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken). Tillsynsmyndigheten bör vidare ha rätt att ta del av de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (jämför 26 kap. 21 § miljöbalken). En fråga är om tillsynsmyndigheten även ska ges rätt till tillträde till exempelvis fartyg eller anläggningar för att fullgöra sina uppgifter. Trots att tillsynen som det nu är fråga om i första hand bör utövas genom information och vägledning samt förelägganden och förbud utifrån inrapporterade uppgifter och tips kan det inte uteslutas att det i vissa fall kan bli nödvändigt med en inspektion. Det bedöms generellt vara av vikt att tillsynsmyndigheten har alla de verktyg som kan behövas för tillsynen. Regler om tillträde för tillsynsmyndigheten till bland annat anläggningar eller fartyg bör därför också ingå i tillsynen (jämför 28 kap. miljöbalken).

(Se vidare i kapitel 11 om val av tillsynsmyndighet).

8 Marina genetiska resurser

8.1 Regleringen i avtalet

8.1.1 En rimlig och rättvis fördelning av nyttan

Del II i avtalet¹ innehåller bestämmelser om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Som angetts ovan i kapitel 3 är avtalets övergripande syfte att bevara marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion. Avtalsområdet marina genetiska resurser syftar dock primärt till att främja en rättvis fördelning av nyttan från användningen av dessa resurser (se artikel 9). En rättvis delning av nyttan från användningen av marina genetiska resurser har bedömts vara en förutsättning för att få utvecklingsländer att delta i större omfattning. Det finns förhoppningar om att egenskaper som hittas i marina organismer kommer att kunna användas i utvecklingen av läkemedel och andra bioteknologiska innovationer. Utvecklingsländerna har därför velat försäkra sig om att de inte kommer att gå miste om framtida vinster från sådana innovationer.

Målen i denna del av avtalet omfattar även bland annat uppbyggnad och utveckling av avtalsparternas kapacitet att bedriva verksamheter som avser marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser samt utveckling och överföring av marin teknologi (se artikel 9 b–d). Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi (del V i avtalet) behandlas dock i kapitel 9.

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

8.1.2 Vad som avses med marina genetiska resurser

Marina genetiska resurser är varje material av marina växter, djur eller mikroorganismer eller av annat marint ursprung och som innehåller funktionella enheter av arvs massa med faktiskt eller potentiellt värde (se artikel 1.8 i avtalet).² Genetiska resurser kan vara växter, djur, svampar, virus och bakterier – eller delar av dem, såsom frön, sporer, växtdelar och sperma.³ För bedömningen av om materialet har eller kan komma att få ett värde saknar det betydelse om forskningen är kommersiell eller icke-kommersiell.

Användning av marina genetiska resurser ska förstås som forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser, inbegripet genom tillämpning av bioteknik (artikel 1.14). Bioteknik definieras som varje teknisk tillämpning som använder biologiska system, levande organismer eller derivat därav, för att skapa eller modifiera produkter eller processer för en specifik användning (artikel 1.3).

Bestämmelserna om marina genetiska resurser syftar till att skapa en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser. Avtalet innehåller ingen definition av begreppet digital sekvensinformation. Anledningen till det är att det inte finns någon internationellt överenskommen definition eller avgränsning av vad som ingår i begreppet. Enligt Naturvårdsverket ska digital sekvensinformation förstås som digital information om genetiska resursers biokemiska beståndsdelar, särskilt om strukturer som bildas av molekyllkedjor. På verkets hemsida anges vidare att begreppet omfattar åtminstone digitala data om DNA- och RNA-sekvenser samt att det eventuellt även skulle kunna omfatta information om till exempel aminosyrasekvenser, molekyllstrukturer, proteinuttryck och metabolitprofiler.⁴

² Definitionen är densamma i artikel 2 i FN:s konvention om biologisk mångfald.

³ Se Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/arter-och-artskydd/genetiska-resurser-nagoyaprotokollet/ (besökt 2025-01-02).

⁴ Se Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/arter-och-artskydd/genetiska-resurser-nagoyaprotokollet/digital-sekvensinformation-dsi/ (besökt 2024-08-13).

8.1.3 Avtalets tillämpning i denna del

Bestämmelserna i denna del av avtalet ska tillämpas på verksamheter som avser marina genetiska resurser som samlas in från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser som tas fram efter det att avtalet har trätt i kraft för respektive part. Som utgångspunkt ska bestämmelserna även omfatta användningen av resurser och sekvensinformation som har samlats in eller tagits fram före ikraftträdandet. En part kan dock välja att göra ett undantag som innebär att bestämmelserna inte ska gälla för tiden före ikraftträdandet. (Se artikel 10.1 i avtalet.) Ett undantag kan begränsas till att gälla för antingen fysiskt material eller digital sekvensinformation.

Regleringen av marina genetiska resurser ska inte gälla för fiske och fiskerelaterade aktiviteter, såvida inte fångsten används för dess genetiska resurser (artikel 10.2). Bestämmelserna ska inte heller gälla för militära aktiviteter (artikel 10.3).

8.1.4 Hänsyn ska tas till andra staters intressen

Artikel 11 i avtalet innehåller förhållningsregler för parterna. Till stor del återupprepas här motsvarande åtaganden i FN:s havsrättskonvention.⁵ Bestämmelserna innebär i huvudsak följande. Verksamheter med avseende på marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion får bedrivas av alla parter, oavsett deras geografiska hemvist, och parterna ska främja samarbete (artikel 11.1 och 11.2). Insamling av genetiska resurser ska ske med hänsyn till kuststaternas rättigheter och berättigade intressen i områden inom deras nationella jurisdiktion, liksom till andra staters intressen i områden utanför nationell jurisdiktion (artikel 11.3). Ingen stat får göra anspråk på eller utöva suveränitet eller suveräna rättigheter över marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion. Stater kan alltså inte hävda exklusiv rätt till en viss marin genetisk resurs. Detsamma gäller områden och organismer där genetiska resurser har sitt ursprung. (Artikel 11.4 och 11.5.)

⁵ Se särskilt artiklarna 87–89, 137 och 141–143 i konventionen.

8.1.5 Anmälningssplikt vid insamling och användning av marina genetiska resurser

En digital plattform med öppen åtkomst

I samband med att avtalet träder i kraft ska det inrättas en central plattform med öppen åtkomst, en så kallad clearing house-mekanism. På plattformen ska parterna kunna komma åt, tillhandahålla och sprida information om verksamheter som äger rum, däribland information med avseende på marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion. Villkoren för driften av den digitala plattformen ska fastställas av partskonferensen (se artikel 51 i avtalet).

Parterna ska enligt artikel 12 vidta nödvändiga rättsliga, administrativa eller politiska åtgärder för att säkerställa att information om insamling och användning av marina genetiska resurser anmäls till plattformen för informationsdelning. Syftet är dels att skapa transparens i användningen av marina genetiska resurser, dels att säkerställa att nyttofördelningen från användningen av sådana resurser sker i linje med avtalet. Åtagandet att anmäla aktiviteter gäller såväl offentliga som privata aktörer.

När en anmälan har gjorts ska plattformen automatiskt generera en standardiserad identifieringskod med texten "BBNJ", som därefter ska användas.

Uppgifter som ska rapporteras in

En första anmälan till den digitala plattformen ska ske sex månader före insamlingen av genetiska resurser. Om det inte är möjligt ska anmälan i stället ske så tidigt som möjligt före insamlingen.⁶ Anmälan ska innehålla information om

- karaktären av och målen för den insamling som ska utföras,
- ändamålet med forskningen eller, om de är kända, vilka marina genetiska resurser som ska eftersökas eller samlas in, och för vilka syften dessa resurser kommer att samlas in,

⁶ I artikel 12.2 i avtalet anges att informationen ska lämnas "six months or as early as possible prior to the collection". Enligt vår bedömning innebär det att om informationen inte kan lämnas sex månader före insamlingen ska informationen i stället lämnas så snart som möjligt. Jämför fristen i artikel 12.5 ("as soon as it becomes available, but no later than one year from the collection").

- de geografiska områden i vilka insamlingen ska utföras,
- de metoder och förfaranden som ska användas vid insamlingen, inbegripet fartygens namn, tonnage, typ och klass samt vilken vetenskaplig utrustning och/eller vilka undersökningsmetoder som ska användas,
- eventuella andra bidrag till föreslagna större program,
- den planerade tidpunkten för forskningsfartygens första ankomst och slutliga avgång, alternativt den planerade tidpunkten för utplacering av utrustning och avlägsnande därav,
- vilka institutioner som medverkar och vilka personer som ansvarar för projektet,
- möjligheterna för forskare från alla stater, i synnerhet forskare från utvecklingsländer, att delta i eller ha anknytning till projektet,
- i vilken utsträckning det anses att stater som kan behöva och begära tekniskt stöd, i synnerhet utvecklingsländer, bör ha möjlighet att delta i eller vara företrädare i projektet, och
- en datahanteringsplan som utarbetats i enlighet med öppen och ansvarsfull datahantering med beaktande av gällande internationell praxis. (Artikel 12.2.)

Om det före den planerade insamlingen sker en väsentlig förändring av förhållandena ska uppdaterad information lämnas in inom en rimlig tidsperiod och inte senare än den tidpunkt då insamlingen på plats inleds, om det är praktiskt genomförbart. (Artikel 12.4.)

Så snart informationen blir tillgänglig, dock inte senare än ett år efter insamlingen av de genetiska resurserna, ska även en rapport lämnas in. Rapporten ska innehålla uppgifter om det geografiska område från vilket marina genetiska resurser har samlats in och, i mån av tillgång, slutsatserna av de verksamheter som har bedrivits. Det ska även ges in information om

- det dataregister eller den databas där digital sekvensinformation om marina genetiska resurser lagras eller kommer att lagras,
- den plats där alla marina genetiska resurser som samlats in på plats kommer att lagras eller förvaras, och

- eventuella nödvändiga uppdateringar av den datahanteringsplan som angavs i den första anmälan. (Artikel 12.5.)

Om insamlade marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation om sådana resurser är föremål för användning enligt avtalet, inbegripet kommersialisering, ska ytterligare en anmälan göras till plattformen för informationsdelning. Med användning avses forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser (artikel 1.14). Anmälan ska göras så snart informationen blir tillgänglig och innehålla uppgifter om

- var resultaten av användningen, till exempel publikationer, beviljade patent eller framtagna produkter kan hittas,
- den anmälan som skickats till plattformen efter insamlingen,
- var det ursprungliga prov som är föremål för användningen förvaras,
- vilka villkor som gäller för åtkomst till de marina genetiska resurser och den digitala sekvensinformation som används samt en datahanteringsplan för dessa resurser, och
- försäljningen av relevanta produkter efter marknadsföringen och övrig utveckling, när sådan information finns tillgänglig. (Artikel 12.8.)

8.1.6 Förvaring av prover och lagring av sekvensinformation

Artikel 12 innehåller även bestämmelser rörande förvaringen av prover av marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion och lagringen av digital sekvensinformation om sådana resurser. Parterna ska säkerställa att de prover och den information som lagras inom deras jurisdiktion kan identifieras som härrörande från områden utanför nationell jurisdiktion i enlighet med gällande internationell praxis (artikel 12.6).

I den svenska översättningen av avtalet som EU-kommissionen har tagit fram står det ”prover av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation...som lagras i dataregister eller data-

baser inom deras jurisdiktion”.⁷ I den engelska originaltexten av avtalet lyder bestämmelsen ”samples of marine genetic resources and digital sequence information...that are in repositories or databases under their jurisdiction”. Ordet repository kan förstås som en plats där saker förvaras eller kan förvaras. Ordet kan även ha den betydelsen att det avser en central plats där data förvaras. ”Repositories” får i bestämmelsen antas syfta tillbaka på lagringen av prover av marina genetiska resurser. Enligt vår bedömning ska det därför förstås som en förvaringsplats och inte som ett digitalt register, eller ett dataregister som det står i kommissionens översättning.

Parterna ska även säkerställa att förvaringsplatser (repositories), i den mån det är praktiskt möjligt, och databaser vartannat år genererar en sammanfattande rapport om tillgången till marina genetiska resurser och digital sekvensinformation. Resurserna och informationen ska kopplas till den standardiserade identifieringskoden och rapporten ska göras tillgänglig för den kommitté för tillgång och nyttofördelning som ska inrättas, se avsnitt 8.1.8 nedan. (Artikel 12.7.)

I EU-kommissionens svenska översättning av avtalet står det att rapporter ska genereras ”på halvårsbasis”. Enligt vår bedömning är det fråga om en felaktig översättning av ordet biennial som används i den engelska avtalstexten. Jämför exempelvis med den danska och den tyska översättningen.

8.1.7 Traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen

Parterna åtar sig att säkerställa att traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion som innehas av urfolk och lokala samhällen inte används utan samtycke. Parterna ska, när det är relevant och lämpligt, vidta åtgärder för att säkerställa att sådan kunskap endast ska vara tillgänglig efter frivilligt och informerat samtycke eller godkännande och deltagande av berörda urfolk och samhällen. (Artikel 13 i avtalet.)

Hänvisningar till traditionell kunskap förekommer även i övriga delar av avtalet. Exempelvis ska förslag om inrättande av områdes-

⁷ Bilaga 1 till Förslag till rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final.

baserade förvaltningsverktyg, däribland marina skyddade områden, utarbetas på grundval av den bästa tillgängliga vetenskapliga informationen och, i förekommande fall, relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen (artikel 19).

Vad som avses med traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen definieras inte i avtalet. De olika begreppen förekommer inte heller i FN:s havsrättskonvention.

8.1.8 Rimlig och rättvis fördelning av nyttan

Fördelning av icke-monetär nytta

Den nytta som uppstår i samband med användningen av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser ska enligt avtalet fördelas på ett rimligt och rättvist sätt. I avtalet talas om både monetär och icke monetär nytta. Icke-monetär nytta ska fördelas på så sätt att alla parter ska få tillgång till prover av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation samt öppen tillgång till vetenskapliga data och den information som rapporterats in till plattformen för informationsdelning. Som fördelning av icke-monetär nytta räknas också kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi samt utökat tekniskt och vetenskapligt samarbete, i synnerhet med forskare och vetenskapliga institutioner i utvecklingsländer. Andra former av nytta som ska fördelas kan fastställas av partskonferensen. (Artikel 14.2.)

Parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att sådana marina genetiska resurser och sådan digital sekvensinformation som omfattas av avtalet och som är föremål för användning av fysiska eller juridiska personer under parternas jurisdiktion, överlämnas till offentligt tillgängliga förvaringsplatser⁸ och databaser. Överlämnandet ska ske senast tre år efter att användningen inleddes eller så snart de blir tillgängliga. Förvaringsplatserna och databaserna kan vara antingen nationella eller internationella. (Artikel 14.3.)

Tillgången till marina genetiska resurser och digital sekvensinformation får villkoras av rimliga villkor. Villkoren kan till exempel bero

⁸ I den engelska originaltexten används ordet *repositories*. Ordet får antas avse lagringen av prover av marina genetiska resurser och ska därför förstås som en förvaringsplats, och inte ett dataregister som det står i den svenska översättning som EU-kommissionen har tagit fram. Se mer ovan i avsnitt 8.1.6.

på behovet att bevara den fysiska integriteten hos marina genetiska resurser, kostnaderna för att upprätthålla den relevanta genbank, biobank eller databas i vilken provet, datauppgifterna eller informationen förvaras, eller kostnaderna för att ge åtkomst till de marina genetiska resurserna, datauppgifterna eller informationen. (Artikel 14.4.)

Fördelning av monetär nytta

Även monetär nytta från användningen av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser ska fördelas rättvist. Fördelning av medel ska ske genom en fond. (Artikel 14.5.) Avsikten är att medel ska användas bland annat för att finansiera projekt rörande kapacitetsuppbyggnad och stötta utvecklingsländer i genomförandet av avtalet. (Artikel 52.6.)

När avtalet har trätt i kraft ska parterna, med undantag för utvecklingsländer, betala årliga bidrag till den särskilda fond som avses i artikel 52. En parts bidrag ska motsvara 50 procent av partens fastställda bidrag till den budget som antagits av partskonferensen enligt artikel 47.6 e. Villkoren för betalningen till fonden kan ändras genom beslut av partskonferensen. Det skulle till exempel kunna bli aktuellt med betalningar eller bidrag i samband med kommersialiseringen av produkter, inbegripet betalning av en procentandel av intäkterna från försäljning av produkter, eller en differentierad avgift på grundval av olika indikatorer för att mäta en parts sammanlagda verksamhetsnivå.

När partskonferensen antar nya betalningsvillkor får en part avge en förklaring om att dessa villkor inte ska träda i kraft för parten under en period på upp till fyra år. Detta för att avsätta tid till det nödvändiga genomförandet. (Artikel 14.8.)

8.1.9 En kommitté för tillgång och nyttofördelning

När avtalet träder i kraft ska det inrättas en kommitté som ska utarbeta riktlinjer för en nyttofördelning som säkerställer en rimlig och rättvis fördelning av både monetär och icke-monetär nytta (Artikel 15.1). Kommittén ska ge rekommendationer till partskonferensen i frågor som omfattas av denna del av avtalet. Det kan

exempelvis röra sig om riktlinjer för verksamheter med avseende på marina genetiska resurser, nivåer eller mekanismer för fördelning av monetär nytta eller systemet med anmälningar till plattformen för informationsdelning. (Artikel 15.3.)

Parterna ska se till att kommittén har tillgång till den information som krävs enligt avtalet och besluten som antas av partskonferensen. Det omfattar bland annat information om de lagstiftningsmässiga, administrativa och politiska åtgärder som parten vidtagit samt kontaktuppgifter och annan relevant information om nationella kontaktpunkter. (Artikel 15.4, se även artikel 16.2.)

8.1.10 Övervakning och öppenhet

Avsikten är att övervakning av och öppenhet inom verksamheter som hanterar marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska säkerställas genom anmälningarna till plattformen för informationsdelning, användningen av den standardiserade identifieringskoden och eventuella övriga förfaranden som kan komma att antas av partskonferensen (artikel 16.1).

8.2 Redogörelse för befintlig reglering i svensk rätt

8.2.1 Genetiska resurser som finns i områden inom nationell jurisdiktion

Det fria havet och Området⁹ är öppet för användning för fredliga ändamål av alla stater (se artiklarna 87, 88 och 141 i FN:s havsrättskonvention). Frågan om en rättvis fördelning av nyttan från användningen av genetiska resurser från det fria havet och Området kommer att regleras först i och med avtalet. Däremot finns det sedan en tid tillbaka reglering som avser genetiska resurser som förekommer i områden inom nationell jurisdiktion.

FN:s konvention om biologisk mångfald syftar till att bevara den biologiska mångfalden samt skapa ett hållbart nyttjande och en rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid användningen av genetiska resurser (artikel 1 i konventionen). I konventionen erkänns att stater

⁹ Med Området avses havsbotten utanför staters jurisdiktion, som börjar vid kontinentalsockelns ytterkant (artiklarna 76 och 77 i FN:s havsrättskonvention).

har suveräna rättigheter till naturresurser inom sin jurisdiktion samt befogenhet att bestämma om tillträde till sina genetiska resurser. Parterna till konventionen ska dock sträva efter att skapa förhållanden som underlättar tillträdet till genetiska resurser för miljöanpassad användning av andra parter. (Artiklarna 3 och 15.1) Frågan om tillträde till och rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid användningen av genetiska resurser och traditionell kunskap som rör sådana resurser regleras närmare i ett avtal till konventionen – Nagoya-protokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning, vilket är fogat till konventionen om biologisk mångfald (härefter Nagoya-protokollet).

Liksom avtalet syftar Nagoyaprotokollet till att säkerställa bevarandet och den hållbara användningen av den biologiska mångfalden, säkerställa en rättvis och skälig fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av genetiska resurser samt ge stöd i form av kapacitetsuppbyggnad, överföring av teknologi och finansiering till framför allt anslutna utvecklingsländer.

I motsats till avtalet tillämpas Nagoyaprotokollet på sådana genetiska resurser som stater har suveräna rättigheter till, det vill säga sådana genetiska resurser som finns inom en stats nationella jurisdiktion (landterritorium, territorialvatten, kontinentalsockel och eventuell ekonomisk zon). Alla länder har rättigheter till sina naturresurser, inklusive genetiska resurser, och befogenhet att bestämma om tillträdet till dessa. Det har dock varit svårt för länder att följa hur deras genetiska resurser används efter att de har lämnat landet. Nagoyaprotokollet fastställer åtgärder för efterlevnad som ska säkra att det land som tillhandahöll de genetiska resurserna, eller en part som har förvärvat resurserna i enlighet med konventionen om biologisk mångfald, får del i den nytta som uppstår vid användningen av resurserna. Protokollet ska tillämpas även på traditionell kunskap kopplad till genetiska resurser och på den nytta som uppstår vid användningen av sådan kunskap. Nyttan från användningen av genetiska resurser eller traditionell kunskap som innehas av ursprungliga och lokala samhällen ska delas med berörda samhällen. (Se artiklarna 3, 5.2 och 5.5 i protokollet.)

Trots att avtalet och Nagoyaprotokollet har olika utgångspunkter när det kommer till fördelningen av den nytta som uppstår vid

nyttjandet av genetiska resurser kan det vara av intresse att titta på hur Nagoyaprotokollet har genomförts i svensk rätt.

8.2.2 Det svenska genomförandet av Nagoyaprotokollet

Genomförandet i grova drag

EU har genomfört Nagoyaprotokollet i förordningen om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.¹⁰ Förordningen brukar kallas för ABS-förordningen, där ABS står för Access and Benefit Sharing (tillträde och fördelning av nytta). Till förordningen finns även en genomförandeförordning och ett vägledande dokument från kommissionen.¹¹

Det är endast forskning om och utveckling av fysiska genetiska resurser som träffas av Nagoyaprotokollet. Protokollet har övergripande formuleringar om vad som krävs av parterna för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna, medan ABS-förordningen och genomförandeförordningen har detaljerade regler om till exempel undersökningsplikt. ABS-förordningen tillämpas på såväl kommersiella som icke-kommersiella forskare.

Bestämmelserna i ABS-förordningen riktar sig främst till medlemsstaterna, de nationella behöriga myndigheterna och EU-institutioner. Några bestämmelser riktar sig dock till enskilda användare. Dessa bestämmelser gäller i huvudsak formerna för tillträdet till genetiska resurser och traditionell kunskap samt användares undersökningsplikt.

I förarbetena till det svenska genomförandet av Nagoyaprotokollet har det konstaterats att ABS-förordningens genomförande av protokollet är heltäckande, förutom såvitt avser bestämmelserna om traditionell kunskap. Nagoyaprotokollet ska tillämpas på

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.

¹¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1866 av den 13 oktober 2015 om närmare föreskrifter för genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 vad gäller registret över samlingar, övervakning av användarnas efterlevnad och bästa praxis och Kommissionens tillkännagivande – Vägledningsdokument om tillämpningsområdet för och de grundläggande skyldigheterna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen (2021/C 13/01).

traditionell kunskap oberoende av om kunskapen har inhämtats samtidigt som den genetiska resurs som kunskapen rör. Detsamma gäller inte ABS-förordningen.¹²

I 8 kap. 5 § första stycket miljöbalken finns det en hänvisning till ABS-förordningens bestämmelser om skyldigheter för den som använder en genetisk resurs eller traditionell kunskap som rör en sådan resurs. Eftersom ABS-förordningen inte genomför Nagoya-protokollet fullt ut har det införts ett andra stycke i 5 § i syfte att utvidga tillämpningen av skyldigheterna i förordningen. I 6 § samma kapitel finns det även en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om efterlevnaden av 5 § andra stycket.

Nedan följer en närmare redogörelse för utvalda delar av EU:s och Sveriges genomförandet av Nagoyaprotokollet.

Sverige har valt att inte reglera tillträdet till svenska genetiska resurser och traditionella kunskaper

Som angetts ovan erkänner artikel 15.1 i konventionen om biologisk mångfald att stater har suveräna rättigheter till naturresurser inom sin jurisdiktion samt befogenhet att bestämma om tillträde till sina genetiska resurser. Stater som är parter till Nagoyaprotokollet och som önskar reglera frågan om tillträde till sina genetiska resurser kan dessutom stödja sig på bestämmelserna i protokollet. Det finns dock ingen skyldighet för parterna till Nagoyaprotokollet att reglera tillträdet till varken nationella genetiska resurser eller nationell traditionell kunskap.

Vid det svenska genomförandet ansågs det inte finnas några tungt vägande skäl för att reglera tillträdet till svenska genetiska resurser. Resurserna är i stället fortsatt tillgängliga för användning så länge insamlandet av dessa sker i överensstämmelse med de bestämmelser som reglerar hur biologiskt material eller levande organismer får samlas in. Det ansågs inte heller finnas skäl att reglera tillträdet till svenska traditionella kunskaper. Därvid beaktades att det finns riktlinjer rörande användningen av naturresurser som innebär att hänsyn ska tas till urfolks och lokala samhällens kulturella och immateriella arv.¹³

¹² Se prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 27 f.

¹³ Prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 33.

Användare ska i vissa fall intyga att de visar tillbörlig aktsamhet

Forskare som använder genetiska resurser eller traditionell kunskap som rör genetiska resurser ska visa tillbörlig aktsamhet för att förvissa sig om att resurserna och kunskapen har inhämtats i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller tillsynskrav för tillträde och fördelning av nytta samt att nyttan fördelas rimligt och rättvist (artikel 4.1 i ABS-förordningen).

Som ett led i kontrollen av att regler och villkor rörande tillträde till genetiska resurser och traditionell kunskap samt fördelning av nyttan följs har det genom ABS-förordningen införts en deklara-tions-skyldighet. Forskare som mottar forskningsmedel som avser användning av genetiska resurser och traditionell kunskap ska intyga att de är tillbörligt aktsamma rörande tillträdet till resurserna och kunskapen samt fördelningen av den nytta som uppstår vid användningen (Artikel 7.1.) Samma skyldighet gäller för användare som utvecklar produkter genom användning av genetiska resurser eller traditionell kunskap (Artikel 7.2.)

Bestämmelserna i ABS-förordningen kompletteras av bestämmelser i genomförandeförordningen. Deklaration om tillbörlig aktsamhet vid tidpunkten för forskningsfinansiering respektive i slutskedet av produktutvecklingen ska lämnas till den eller de behöriga myndigheter som medlemsstaten har utsett. I bilagor till genomförandeförordningen har det fogats formulär som ska användas för deklara-tionerna. Behörig myndighet ska sedan sända över den mottagna informationen till en förmedlingsinstitution för tillträde och fördelning av nytta som inrättats under Nagoyaprotokollet, till EU-kommissionen och i förekommande fall till behörig nationell myndighet som ansvarar för frågor rörande tillträde och fördelning av nytta. (Se närmare i artikel 5–7 i genomförandeförordningen och artikel 7.3 i ABS-förordningen.)

Det finns ett EU-gemensamt webbaserat verktyg (DECLARE) som ger användare av genetiska resurser möjlighet att på egen hand lämna in deklara-tioner om tillbörlig aktsamhet. Verktyget kan också användas av behöriga myndigheter när de sänder över information från deklara-tionerna till förmedlingsinstitutionen.¹⁴

Behörig myndighet i Sverige är Naturvårdsverket (se mer nedan).

¹⁴ Naturvårdsverket, *DECLARE – Användarmanual för deklara-tion av tillbörlig aktsamhet*, version (06/2017), www.naturvardsverket.se/4ac2c8/globalassets/vagledning/arter-och-artskydd/genetiska-resurser/anvandarmanual-declare-version-06-2017.pdf (besökt 2024-10-03).

EU tillhandahåller ett register över samlingar av genetiska resurser

Kommissionen ansvarar för ett webbaserat register över samlingar av genetiska resurser. En innehavare av en samling kan begära att samlingen ska föras in i registret. Vissa krav ställs på samlingen för att den ska få föras in i registret (se artikel 5.3 ABS-förordningen). Närmare bestämmelser kring registret finns i EU:s genomförandeförordning.¹⁵

Prövningen av om en samling eller del av en samling som finns i Sverige ska få föras in i registret görs av Naturvårdsverket.¹⁶ När Naturvårdsverket har godkänt en ansökan från en innehavare av en samling för EU-kommissionen in informationen om samlingen i registret.

Användare som hämtar en genetisk resurs från en samling som ingår i registret ska anses ha visat tillbörlig aktsamhet (artikel 4.7 i ABS-förordningen). Skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet gäller alla användare oavsett storlek. Registret fungerar som ett verktyg för att göra det möjligt för mikroföretag och små och medelstora företag att uppfylla sina skyldigheter till en rimlig kostnad. (Se skäl 23 till ABS-förordningen.)

Digital sekvensinformation om genetiska resurser omfattas inte av Nagoyaprotokollet

Enligt Nagoyaprotokollet ska den nytta som uppstår vid användning av genetiska resurser delas på ett rimligt och rättvist sätt med ursprungslandet för resurserna eller en part som har förvärvat resurserna i enlighet med konventionen om biologisk mångfald (artikel 5.1 i protokollet). I motsats till vad som gäller enligt avtalet omfattar nyttofördelningen i Nagoyaprotokollet inte digital sekvensinformation.

Anledningen till att digital sekvensinformation inte omnämns i bestämmelserna i Nagoyaprotokollet är att många parter till proto-

¹⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1866 av den 13 oktober 2015 om närmare föreskrifter för genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 vad gäller registret över samlingar, övervakning av användarnas efterlevnad och bästa praxis.

¹⁶ Se 5 och 6 §§ förordningen (2016:858) om användning av genetiska resurser och traditionell kunskap om sådana resurser.

kollet anser att digital sekvensinformation inte utgör en genetisk resurs samt att den bilaterala modellen för fördelning av nyttan inte fungerar för digital sekvensinformation. Ofta laddas många sekvenser ned från en databas vid ett och samma tillfälle, vilket medför att det är svårt att för varje sekvens spåra ursprungslandet, söka tillstånd och ingå avtal om nyttofördelning.

Avsaknaden av en reglering rörande digital sekvensinformation har genererat kritik och inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har parterna nyligen enats om ett system för nyttofördelning som innebär att användare som betalar in till en multilateral fond ska anses ha delat med sig av den monetära nytta som uppstår vid användningen av sådan digital sekvensinformation som omfattas av konventionen.¹⁷

Traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen

Nagoyaprotokollet reglerar tillträde till och rättvis nyttodelning från användningen av genetiska resurser som stater har suveräna rättigheter till men även traditionell kunskap som rör sådana resurser. I protokollet anges bland annat att parterna noterar det inbördes förhållandet mellan genetiska resurser och traditionell kunskap, vikten av traditionell kunskap för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av dess komponenter samt för hållbara försörjningsmöjligheter för dessa samhällen.

Som nämnts ovan i avsnitt 8.1.7 finns det ingen definition av vad som avses med traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen i avtalet eller FN:s havsrättskonvention. Någon definition finns inte heller i konventionen om biologisk mångfald eller Nagoyaprotokollet. I skälen till ABS-förordningen anges att det saknas en internationellt överenskommen definition av traditionell kunskap som rör genetiska resurser (skäl 20). I förordningen definieras traditionell kunskap som rör genetiska resurser dock som traditionell kunskap som innehas av en urbefolkning eller ett lokalsamhälle och som är relevant för användningen av genetiska resurser och beskrivs som sådan i de ömsesidigt överenskomna villkor som gäller för användning av genetiska resurser. (Artikel 3.7.)

¹⁷ Se beslut från FN:s konferens om biologisk mångfald i Cali, Colombia den 21 oktober–1 november 2024, CBD/COP/DEC/16/2. Se särskilt punkt 1 i beslutet och punkt 15 i bilagan.

Definitionen medför att förordningens tillämpning på traditionell kunskap har gjorts beroende av att den överenskommelse som gäller för användaren är en överenskommelse om användning av den genetiska resursen och att kunskapen beskrivs som en traditionell kunskap i den överenskommelsen. Nagoyaprotokollet är dock tillämpligt även när tillträdet endast avser traditionell kunskap. Det är denna diskrepans som har lett fram till slutsatsen att ABS-förordningen inte genomför Nagoyaprotokollet fullt ut och att det finns behov av kompletterande bestämmelser i svensk rätt.¹⁸ Av 8 kap. 5 § andra stycket miljöbalken framgår att förordningens bestämmelser om att användare ska visa tillbörlig aktsamhet för att förvissa sig om att de genetiska resurser och den traditionella kunskap som rör genetiska resurser som de använder har inhämtats i enlighet med gällande regelverk gäller även den som använder en traditionell kunskap som är beskriven i villkor för användning av kunskapen, i stället för att vara beskriven i villkor för användningen av en genetisk resurs.

Sverige har valt att inte reglera tillträdet till nationell traditionell kunskap. För stater som har valt att reglera sådant tillträde kan det ankomma antingen på en behörig myndighet eller på företrädare för berörda urfolk och lokala samhällen att bevilja tillträde till den traditionella kunskapen. Användning av traditionell kunskap regleras vanligtvis i ett avtal och kan därför variera beroende på hur avtalsparterna har valt att formulera villkoren.¹⁹

Ansvarig myndighet

Enligt artikel 6.1 i ABS-förordningen ska varje medlemsstat utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för tillämpningen av förordningen. Behörig myndighet i Sverige är Naturvårdsverket och myndighetens ansvar regleras främst i förordningen (2016:858) om användning av genetiska resurser och traditionell kunskap om sådana resurser.

I Naturvårdsverkets uppgifter ingår bland annat att pröva ansökningar om registrering av samlingar, ansvara för deklarationsskyldigheten rörande tillbörlig aktsamhet, företräda Sverige i frågor rörande genomförandet av samt utöva tillsyn för att säkerställa att användare

¹⁸ Se prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 22 och 27 f.

¹⁹ Prop. 2015/16:161 s. 9 f.

av genetiska resurser och tillhörande traditionell kunskap följer förordningen. För tillsynen har Naturvårdsverket rätt att kräva kompletterande information och dokumentation, samt utfärda förelägganden och förbud.²⁰

Bestämmelser om straff och förverkande

Som en del av genomförandet av Nagoyaprotokollet har det införts en straffsanktion. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i ABS-förordningen genom att använda en genetisk resurs eller traditionell kunskap i strid med ömsesidigt överenskomna villkor eller genom att inte visa tillbörlig aktsamhet döms till böter eller fängelse i högst två år (se 29 kap. 8 § första stycket 14 miljöbalken och artikel 4 i ABS-förordningen). En näringsidkare som begår ett brott i utövningen av näringsverksamheten kan dessutom åläggas företagsbot med stöd av 36 kap. 7 § brottsbalken.

Om gärningen är att anse som ringa, döms det inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. (29 kap. 11 § första stycket miljöbalken) Enligt förarbetena ska endast bagatellartade förseelser undantas från straffansvar.²¹

Användare av genetiska resurser eller traditionell kunskap ska följa ömsesidigt överenskomna villkor och visa tillbörlig aktsamhet (artikel 4.1–4.3 i ABS-förordningen). Ömsesidigt överenskomna villkor är det avtal som träffas mellan en leverantör av en resurs eller en kunskap och en användare i vilket det anges de närmare villkoren för hur resursen eller kunskapen får användas och hur fördelningen av vinster från användandet ska göras. Med tillbörlig aktsamhet menas att förvissa sig om att resurser och kunskap har tillträtts i enlighet med gällande lagstiftning eller tillsynskrav för tillträde och fördelning av nytta. Användarna ska också förvissa sig om att en rättvis fördelning av nyttan från användningen sker enligt ömsesidigt

²⁰ Se 4–6 §§ förordningen (2016:858) om användning av genetiska resurser och traditionell kunskap om sådana resurser, 2 kap. 9 a § miljötillsynsförordningen (2011:13) och 26 kap. miljöbalken.

²¹ Se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 312.

överenskomna villkor. Uttrycket tillbörlig aktsamhet har i förarbetena beskrivits påminna om en undersökningsplikt.²²

Enligt straffbestämmelsen är det inte uttryckligen förbjudet att använda en olagligt inhämtad resurs eller kunskap. Bestämmelsen är dock, i likhet med artikel 4 i ABS-förordningen, avsedd att motverka olaglig användning av genetiska resurser och traditionell kunskap som rör genetiska resurser.²³

När det gäller straffskalan har ledning tagits från straffbestämmelsen om artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Det har i förarbetena angetts att det finns skäl att se lika allvarligt på otillbörlig hantering av genetiska resurser och traditionell kunskap samt sådan användning som strider mot ömsesidigt överenskomna villkor som på artskyddsbrott. Det övergripande syftet med de båda bestämmelserna är detsamma, nämligen att skydda och bevara den biologiska mångfalden.²⁴

Genetiska resurser som har varit föremål för brott enligt 29 kap. 8 § miljöbalken får förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för de genetiska resurserna får dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. (Se 29 kap. 12 § första och tredje stycket miljöbalken.) Avsikten är att en användare som har dömts för brott inte ska ha möjlighet att fortsätta hantera resursen i forsknings- och utvecklingsverksamhet.²⁵

Miljösanktionsavgifter som sanktion för bristande efterlevnad av deklarationsbestämmelserna

Överträdelse av ABS-förordningens bestämmelser om att vissa användare ska deklarerat och intyga att de visar tillbörlig aktsamhet vid användningen av genetiska resurser och traditionell kunskap har inte belagts med straffansvar. Se mer om deklarationsskyldigheten ovan.²⁶

För att det ska vara möjligt att säkra efterlevnaden av syftet om en rättvis fördelning av vinster krävs det att staterna har möjlighet

²² Se prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 37.

²³ Se prop. 2015/16:161 s. 40 f.

²⁴ Se prop. 2015/16:161 s. 41 f och prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 71 f.

²⁵ Prop. 2015/16:161 s. 46.

²⁶ Angående deklarationsskyldigheten se även artikel 7.1 och 7.2 i ABS-förordningen, artikel 5.1 i genomförandeförordningen och 8 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

att på ett effektivt sätt övervaka sådana verksamheter som använder genetiska resurser och traditionell kunskap. Skyldigheten att deklarerera och lämna information har därför en grundläggande betydelse för att tillgodose ABS-förordningens syfte att motverka användning av olagligt inhämtade genetiska resurser och traditionell kunskap.

Enligt artikel 11 i ABS-förordningen ska överträdelser av den aktuella skyldigheten föranleda en sanktion. Det har i förarbetena även konstaterats att sanktioner behövs eftersom deklara-tions-skyldigheten är av avgörande betydelse för myndigheters möjlighet att få insyn i verksamheter som rör genetiska resurser och traditio-nella kunskaper. Bristande efterlevnad har dock ansetts kunna stävas på annat sätt än genom straff och därför valdes miljö-sanktionsavgifter som sanktionsmetod.²⁷

Regeringen får meddela föreskrifter om miljö-sanktionsavgift med stöd av 30 kap. 1 § miljöbalken.

8.3 Utredningens överväganden

8.3.1 Några utgångspunkter

Det är inte möjligt att utgå från genomförandet av Nagoyaprotokollet

Avtalet har flera likheter med Nagoyaprotokollet, ett avtal till FN:s konvention om biologisk mångfald. Se avsnitt 8.2.2 för en redogörelse av det svenska genomförandet av protokollet. Liksom avtalet syftar Nagoyaprotokollet till att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald och en rättvis och rimlig fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av genetiska resurser samt ge stöd i form av kapacitetsuppbyggnad, överföring av teknologi och finansiering till framför allt anslutna utvecklingsländer. I motsats till avtalet tillämpas Nagoyaprotokollet på sådana genetiska resurser som stater har suveräna rättigheter till. Protokollet fastställer åtgärder för efterlevnad som ska säkra att det land som tillhandahöll de genetiska resurserna, eller en part som har förvärvat resurserna i enlighet med konventionen om biologisk mångfald, får del i den nytta som uppstår vid användningen av resurserna.

²⁷ Prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 44.

Den omständigheten att Nagoyaprotokollet reglerar fördelningen av nyttan från användningen av genetiska resurser som stater har suveräna rättigheter till medan avtalet reglerar motsvarande för sådana genetiska resurser som ingen stat äger, medför skillnader i regleringarnas angreppssätt. Det är därför svårt att vid genomförandet av avtalet utgå från det EU-rättsliga och svenska genomförandet av Nagoyaprotokollet. I den mån det är möjligt att dra några paralleller mellan de båda regleringarna så anges det i övervägandena nedan.

De som träffas av bestämmelserna

I forskningsprojekt deltar ofta flera forskare. När forskning bedrivs inom en juridisk person, till exempel vid ett universitet som en del av staten, kommer ansvaret som utgångspunkt att ligga på den juridiska personen. I praktiken kommer ansvaret – efter delegering – att ligga på en forskare som är ansvarig för projektet. Skyldigheten kommer alltså inte att ligga på varje forskare.

När det gäller det svenska genomförandet under konventionen om biologisk mångfald ansvarar varje lärosäte för inlämningen till det EU-gemensamma verktyget DECLARE som används för inlämning av deklARATIONER om tillbörlig aktsamhet. Vid Sveriges lantbruksuniversitet har ansvaret fördelats till den prefekt som ansvarar för institutionen där forskningen bedrivs. Forskning om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs vid institutioner vid Göteborgs universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Stockholms universitet.

Se mer om tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna i avsnitt 4.3.1.

Verksamheter som är undantagna

För avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser gäller särskilda begränsningar rörande tillämpningen. Bestämmelserna ska inte gälla för fiskeriverksamhet som regleras enligt folkrätten eller fiskerelaterade verksamheter. Fiskar eller andra levande marina resurser som bevisligen har fångats i samband med fiske eller fiske-relaterad verksamhet ska alltså som utgångspunkt inte omfattas av bestämmelserna. Bestämmelserna ska dock tillämpas om fiskar eller

andra marina resurser som har fångats i samband med fiske eller fiskerelaterad verksamhet används för dess genetiska resurser. Om det utförs någon forskning på eller utveckling av de genetiska resurserna ska bestämmelserna alltså tillämpas. (Se artikel 10.2 i förening med artikel 1.14.) Frågan om ett undantag för fiske behandlas i avsnitt 8.3.6.

Även militära verksamheter undantagna från bestämmelserna om marina genetiska resurser (artikel 10.3). Enligt våra förslag ska den nya lagen som genomför avtalet inte tillämpas på militär verksamhet. Se bedömning i avsnitt 4.3.1.

Särskilt om problematiken kring en reglering av användningen av digital sekvensinformation

Tillgången till digital sekvensinformation behöver vara öppen och fri

System för nyttofördelning finns i fyra separata forum inom FN. Förutom avtalet så handlar det om konventionen om biologisk mångfald med det tillhörande Nagoyaprotokollet, det internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk samt Världshälsoorganisationens ramverk för beredskap för pandemisk influensa.²⁸ Förhandlingar om hur monetär och icke-monetär nytta från användningen av digital sekvensinformation ska fördelas pågår inom samtliga forum.

Det har från forskarsidan uttryckts önskemål om att reglerna för nyttofördelning avseende digital sekvensinformation ska harmoniseras. Det har framförts att de olika systemen har lett till ett lapptäcke av internationella lagar och nationella implementeringar som skapar en labyrint av regler och villkor som är svåra att förstå och följa.²⁹

Användningsområdet för digital sekvensinformation är mycket stort.³⁰ För att kunna nyttja de möjligheter som skapats av utvecklingen kring digital sekvensinformation krävs det dock att tillgången till sådan information är öppen och fri. Det är i regel inte möjligt

²⁸ The World Health Organization's (WHO) Pandemic Influenza Preparedness (PIP) Framework.

²⁹ Se till exempel Sett, S. m.fl., Harmonize rules for digital sequence information benefit-sharing across UN frameworks, *Nature Communications*, 2024-10-09 och DSI Scientific Network, A Harmonized System for Benefit-Sharing from DSI, Policy Brief, 2023-12-03.

³⁰ Se till exempel beslut från FN:s konferens om biologisk mångfald i Cali, Colombia den 21 oktober–1 november 2024, CBD/COP/DEC/16/2, s. 6.

för en forskare att dra några slutsatser från en ensam DNA-sekvens. Kunskap skapas i stället genom att enskilda sekvenser jämförs mot andra sekvenser. Öppna offentliga databaser som innehåller digital sekvensinformation är uppbyggda så att all information finns på ett och samma ställe för att det ska vara möjligt att göra snabba och omfattande jämförelser. Till exempel så innehåller International Nucleotide Sequence Database Collaboration – som är ett globalt samarbete som samlar in och bevarar sekvensinformation för att skapa en omfattande samling som bevarar den vetenskapliga dokumentationen och möjliggör bred delning av sådana data – information som skapats från biologiska prover från nästan alla olika typer av miljöer som finns på jorden.³¹ Användningsområdet för olika sekvenser är inte begränsat till förståelsen och utvecklingen av genetiska resurser från samma områden. Exempelvis kan sökningar på en DNA-sekvens från en sötvattensfisk generera sökträffar mot DNA-sekvenser från genetiska resurser från det fria havet, eller för den delen landlevande organismer. År 2024 innehöll International Nucleotide Sequence Database Collaboration 250 miljoner kommenterade sekvenser.³²

Användningen av digital sekvensinformation

Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har parterna nyligen enats om ett system för nyttofördelning som innebär att användare som betalar in pengar till en multilateral fond ska anses ha delat med sig av den monetära nytta som uppstår vid användningen av sådan digital sekvensinformation som omfattas av konventionen.³³ Sedan tidigare hade parterna till konventionen kunnat konstatera att det inte är praktiskt genomförbart att följa och spåra användningen av digital sekvensinformation om genetiska resurser. En lösning för nyttofördelning behöver vara effektiv, genomförbar och generera mer nytta än vad den kostar.³⁴

³¹ Sett, S. m.fl., Harmonize rules for digital sequence information benefit-sharing across UN frameworks, *Nature Communications*, 2024-10-09, s. 1.

³² Convention on Biological Diversity, Studies commissioned further to decision 15/9, Ad Hoc Open-ended Working Group on Benefit-sharing from the Use of Digital Sequence Information on Genetic Resources, 2024-07-29, CBD/WGDSI/2/INF/1, s. 10.

³³ Se beslut från FN:s konferens om biologisk mångfald i Cali, Colombia den 21 oktober–1 november 2024, CBD/COP/DEC/16/2. Se särskilt punkt 1 i beslutet och punkt 15 i bilagan.

³⁴ Convention on Biological Diversity, Digital sequence information on genetic resources – Draft decision submitted by the President, 2022-12-18, CBD/COP/15/L.30.

Avtalets reglering av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion riskerar att påverka användningen och nyttan av digital sekvensinformation. Avtalets reglering kan nämligen komma att påverka den fria tillgången av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion. Som nämnts ovan innehåller de offentliga databaserna en mycket omfattande mängd information. En sökning i en databas kan generera väldigt många träffar och ofta laddas många sekvenser ned från en databas vid ett och samma tillfälle. Mycket av det jämförelsearbete som i dag utförs på offentliga databaser görs med hjälp av datorer och artificiell intelligens. Det är i en sådan situation inte praktiskt möjligt att dokumentera och spara information om hur alla sekvenser används. Det strider också mot principen om att informationen ska vara fri.

Det resurskrävande arbetet med att spåra och rapportera in användningen av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion kan resultera i att forskare i framtiden föredrar att undvika sådan digital sekvensinformation som faller under avtalets tillämpningsområde, även om det skulle begränsa referensmaterialet och eventuellt försämra kvaliteten på forskningen. Det skulle i sin tur kunna leda till att databaser väljer att hålla ny digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion åtskild från annan information. All begränsning av den öppna och fria tillgången av information riskerar att ha en negativ påverkan på den forskning som bedrivs kring genetiska resurser.

Problematiken kring en reglering av digital sekvensinformation försvåras ytterligare av att det inte finns någon internationell överenskommelse om vad som avses med digital sekvensinformation och användning av digital sekvensinformation. Frågan om en definition av begreppet behandlas nedan i avsnitt 8.3.3.

Diskussionerna om fördelningen av den nytta som uppstår vid användningen av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion kommer sannolikt att fortsätta vid partskonferensen. Vid en ratificering av avtalet behöver dock avtalets bestämmelser om digital sekvensinformation omfattas av det svenska genomförandet.

Enligt avtalet ska den som i forskningssyfte använder marina genetiska resurser bland annat lämna in uppgifter om användningen

till plattformen för informationsdelning. Med användning av marina genetiska resurser avses forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser (artikel 1.14). Skyldigheten gäller inte endast de som forskar på fysiska resurser utan omfattar även forskare som använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser. När det gäller digital sekvensinformation finns det, med anledning av redogörelsen ovan, anledning att fundera över om all användning behöver omfattas av regleringen.

I avtalets bestämmelse om en anmälningsplikt för användningen av marina genetiska resurser anges att även användningen av digital sekvensinformation ska omfattas av skyldigheten om det är praktiskt möjligt (artikel 12.8). Enligt vår bedömning vore det inte praktiskt möjligt att tillämpa skyldigheten för sådana jämförelser som görs genom sökningar i databaser. Det skulle vara allt för tidskrävande och i vissa situationer inte hanterbart. Vi anser därför att begreppet användning bör tolkas mer restriktivt och bedömer att avtalet lämnar utrymme för det. Enligt vår bedömning bör regleringen endast omfatta den digitala sekvensinformation som forskningen avser och inte annan sekvensinformation som endast används i jämförelsesyfte. Vi inser att denna uppdelning av direkt och indirekt användning inte är svart och vit, utan att det vid tillämpningen kommer att finnas en grå zon.

Det innebär att samma restriktiva tolkning ska användas vid tillämpningen av skyldigheten att överlämna digital sekvensinformation som är föremål för användning till en offentligt tillgänglig databas senast tre år efter att användningen påbörjades (se artikel 14.3).

8.3.2 Förhållningsregler för verksamheter

Bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 11 i avtalet.

Bestämmelserna föranleder ingen ändring i svensk rätt

I artikel 11 i avtalet anges grundläggande principer och förhållningsregler för verksamheter som hanterar marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion eller digital sekvensinformation om sådana resurser. Flera av bestämmelserna i artikeln återfinns i FN:s havsrättskonvention.

Verksamheter avseende marina genetiska resurser får bedrivas av alla parter, oavsett deras geografiska hemvist, och av fysiska och juridiska personer under parternas jurisdiktion (artikel 11.1). Insamling av marina genetiska resurser ska ske med hänsyn till kuststaternas rättigheter och berättigade intressen i områden inom deras nationella jurisdiktion, liksom till andra staters intressen i områden utanför nationell jurisdiktion (artikel 11.3). Dessa båda punkter motsvarar bestämmelsen om det fria havets frihet i artikel 87 i havsrättskonventionen samt i artiklarna 141 och 142 i konventionen såvitt avser Området. Även bestämmelsen i artikel 11.7 i avtalet om att verksamheter ska bedrivas endast för fredliga ändamål återfinns i havsrättskonventionen (artiklarna 88, 141 och 143).

Ingen stat får göra anspråk på eller utöva suveränitet eller suveräna rättigheter över marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion (artikel 11.4 i avtalet). Motsvarande bestämmelser återfinns i artiklarna 89 och 137 i havsrättskonventionen. Stater kan alltså inte hävda exklusiv rätt till en viss genetisk resurs. Detta förtydligas i artikel 11.5 i avtalet som anger att insamling av marina genetiska resurser inte ska utgöra den rättsliga grunden för anspråk på någon del av den marina miljön eller dess resurser.

Därtill påpekas i avtalet att parterna ska främja samarbete i all verksamhet med avseende på marina genetiska resurser och digital sekvensinformation om sådana resurser (artikel 11.2).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de flesta av bestämmelserna i artikel 11 i avtalet endast återger och förtydligar gällande folkrättsliga regler. Bestämmelserna föranleder därför ingen ändring

i svensk rätt. Inte heller den allmänt hållna bestämmelsen om samarbete i artikel 11.2 föranleder lagstiftningsåtgärder för svensk del.

8.3.3 Digital sekvensinformation bör definieras

Förslag: Med digital sekvensinformation ska avses digital information om DNA- och RNA-sekvenser.

Skyldigheterna behöver vara tydliga och förutsägbara för de som använder marina genetiska resurser

Avtalets bestämmelser rörande fördelningen av den nytta som uppstår vid användningen av marina genetiska resurser gäller såväl fysiska genetiska resurser som digital sekvensinformation om sådana resurser. Marina genetiska resurser definieras i avtalet som varje material av marina växter, djur eller mikroorganismer eller av annat marint ursprung som innehåller funktionella enheter av arvs-massa med faktiskt eller potentiellt värde (artikel 1.8). Däremot saknar avtalet en definition av begreppet digital sekvensinformation. Anledningen till det är att det inte finns någon internationellt erkänd definition.

Digital sekvensinformation är inget vetenskapligt begrepp utan började användas vid förhandlingarna rörande en nyttofördelning från användningen av genetiska resurser inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald. Begreppet har betraktats som en tillfällig lösning medan diskussionerna om en definition av vilken information som avses har fortsatt.³⁵ Det har dock visat sig vara svårt att nå en internationell enighet rörande vilken information som ska omfattas av nyttofördelningen. Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har en definition inte bedömts vara nödvändig för nyttofördelningen och arbetet för att ta fram en definition har därför avstannat. Det är således oklart om det antingen inom ramen för avtalet eller något av de övriga forumen inom FN kommer att nås en överenskommelse om vad som ska ingå i begreppet digital

³⁵ Se till exempel beslut från FN:s konferens om biologisk mångfald i Sharm el-Sheikh, Egypten den 17–29 november 2018, CBD/COP/DEC/14/20, s. 1.

sekvensinformation. Det är även oklart om det kommer att presenteras en EU-rättslig definition.

Enligt vår bedömning vore det olämpligt att i lagen om genomförandet av avtalet införa skyldigheter kopplat till användandet av digital sekvensinformation utan att samtidigt tydligt reglera för vem skyldigheten gäller. Enligt förslagen ska den som i forsknings-syfte använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion lämna uppgifter om användningen till plattformen för informationsdelning och överlämna sekvensinformationen till en offentligt tillgänglig databas. Lagstiftningen ska vara tydlig och förutsägbar. Detta gäller särskilt när en skyldighet förenas med sanktioner, vilket är fallet enligt förslagen. De som arbetar med digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion behöver veta om deras arbete omfattas av skyldigheterna. Digital sekvensinformation bör alltså definieras i lagen.

Olika typer av information

Enligt Naturvårdsverket ska digital sekvensinformation förstås som digital information om genetiska resursers biokemiska beståndsdelar, särskilt om strukturer som bildas av molekyll kedjor. På verkets hemsida anges vidare att begreppet omfattar åtminstone digitala data om DNA- och RNA-sekvenser samt att det eventuellt även skulle kunna omfatta information om till exempel aminosyrasekvenser, molekyllstrukturer, proteinuttryck och metabolitprofiler.³⁶ För att förstå vad det är för information som avses och som kan förekomma i öppna databaser kan det underlätta att veta lite om den aktivitet som sker i cellerna.

DNA (deoxyribonukleinsyra) är bärare av cellernas arvs massa och innehåller informationen som behövs för att tillverka cellens proteiner. En DNA-molekyl består av en sekvens av sammansatta enheter kallade nukleotider som tillsammans bildar en lång kedja. Det finns fyra olika nukleotider som skiljer sig åt beroende på vilken kvävebas som är kopplad till nukleotiden: adenin (A), cytosin (C), tymin (T) eller guanin (G). De olika kvävebaserna kan binda till

³⁶ Se Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/arter-och-artskydd/genetiska-resurser-nagoyaprotokollet/digital-sekvensinformation-dsi/ (besökt 2024-08-13).

varandra och bilda specifika baspar. A kan endast binda till T, medan C endast kan binda till G, och vice versa.³⁷ En DNA-molekyl är (oftast) dubbelsträngad och den specifika basparningen gör det möjligt för cellen att kopiera arvsmassan inför celldelningen. DNA-strukturen påminner om en repstege och kallas även för en DNA-spiral eftersom de två nukleotidkedjorna är tvinnade runt varandra. Vid liknelsen med repstegen utgörs stegpinnarna av kvävebaspar.

I flercelliga organismer finns merparten av cellernas DNA lagrad i cellkärnan. För att kunna tillverka proteiner, som är de molekyler som utgör cellens byggstenar och som kan utföra arbete, måste informationen som finns lagrad i DNA-koden först skrivas av och därefter transporteras ut ur cellkärnan till de platser i cellen där proteinsyntesen sker. Den arbetskopior som skrivs av från DNA-molekylen och som transporteras ut ur cellkärnan består av en annan typ av nukleinsyra: Ribonukleinsyra (RNA). RNA är (oftast) enkelsträngad och består även den av sammansatta nukleotider, men i RNA är kvävebasen tymin ersatt av uracil (U).

Proteiner består även de av sekvenser av sammansatta enheter, men enheterna är i detta fall aminosyror. För att tillverka ett protein måste DNA-koden därmed översättas till en aminosyra-kod. DNA-koden är uppdelad i små ”ord” om tre nukleotider kallade kodon, där ett kodon motsvarar en aminosyra. Eftersom det endast finns 20 olika aminosyror och antalet möjliga nukleotidkombinationer i ett kodon är 4^3 , det vill säga 64 stycken, kodar mer än ett kodon för samma aminosyra. Till exempel kodas aminosyran lysin av två kodon: AAA och AAG. Efter syntesen av den primära aminosyrasekvensen måste proteinet veckas i en tredimensionell molekylstruktur för att proteinet ska vara funktionellt. Den tredimensionella molekylstrukturen kan bestämmas experimentellt, men utvecklingen av alltmer kraftfulla datorer gör att även digitala modeller är vanligt förekommande.³⁸

Utifrån nukleotidsekvensen i en DNA- eller RNA-molekyl kan man alltså relativt enkelt härleda ett proteins aminosyrasekvens och i förlängningen dess tredimensionella struktur. Om man däremot endast känner till aminosyrasekvensen är det inte möjligt att med

³⁷ Watson, J., Crick, F., Molecular Structure of Nucleic Acids: A Structure for Deoxyribose Nucleic Acid, *Nature* 171, s. 737 f (1953). Se <https://doi.org/10.1038/171737a0> (besökt 2025-02-06).

³⁸ Se www.nobelprize.org/uploads/2024/11/popular-chemistryprize2024.pdf (besökt 2025-02-06).

säkerhet fastställa den bakomliggande nukleotidsekvensen, det vill säga mer än en nukleotidsekvens kan ge upphov till samma aminosyrasekvens.

De delar av arvsmassan som kodar för proteiner brukar kallas gener. En gen kan bestå av allt från några hundra till flera tusen kvävebaser, men all arvs massa i en cell kodar inte för proteiner. Det mänskliga genomet består av cirka 3 miljarder baspar och av dessa utgör 1–2 procent proteinkodande gener.³⁹ Resten består av repetitiva element, sekvenser som endast skrivs av till RNA, samt långa sekvenser med okänd funktion.

För att arvs massan ska få plats i cellkärnan packas DNA-spiralen runt speciella proteiner som kallas histoner. Histonerna och den upptvinnade DNA-molekylen brukar tillsammans benämnas som kromatin. Hur hårt kromatinet är packat påverkas av specifika kemiska grupper (metyl- och acetylgrupper) som är bundna till vissa av histonernas aminosyror. Graden av metylering eller acetylering kan vara relativt stabilt över tid och i vissa fall även bibehållas när en cell delar på sig. Man brukar i det här sammanhanget tala om epigenetiskt minne⁴⁰ och avser då metylering eller acetyleringsgraden över en specifik region av kromatinet. Förutom information om DNA, RNA, aminosyrasekvenser och proteiners tredimensionella struktur lagras även epigenetisk information i de digitala databaserna.

I en levande cell utgör proteinerna cellernas byggstenar. Vissa proteiner kan även reglera var och när en viss gen ska vara aktiv medan exempel på andra proteiner är enzymer som katalyserar kemiska reaktioner i cellen. I dessa processer bildas små kolföreningar som tillsammans utgör cellens metaboliska profil. Sammansättningen och mängden av metaboliter varierar över tid, ofta som svar på stimuli från den omgivande miljön. Cellens metaboliska profil är dock i viss mån beroende av cellens arvs massa. Även information om organismers metaboliska profiler finns lagrade i digital form i databaser.⁴¹

³⁹ Se Gentekniknämndens hemsida, www.genteknik.se/genetik-och-genteknik/genetik/fran-gen-till-protein/ (besökt 2025-02-06).

⁴⁰ Mc Ewen, B., Epigenetik – biologins nya guldrusch?, *Fascinerande forskning – för skolan med fokus på cell- och molekylärbiologi*, s. 28–30, (2018) Nationellt resurscentrum för biologi och bioteknik, <https://bioresurs.uu.se/wp-content/uploads/2018/11/fascinerandeforskning.pdf> (besökt 2025-02-06).

⁴¹ Denna förklarande text om digital sekvensinformation har författats av Jens Sundström, docent vid institutionen för växtbiologi vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Tillämpningen bör begränsas till DNA- och RNA-sekvenser

Som angetts ovan anser vi att det av lagstiftningen behöver framgå vilken typ av verksamhet som omfattas. Det innebär att begreppet digital sekvensinformation behöver definieras. En avgränsning av vilken typ av information som avses är en förutsättning för en tydlig och förutsägbar lagstiftning.

Olika alternativ för en definition har diskuterats inom ramen för konventionen om biologisk mångfald.⁴² Frågan diskuteras dock även i andra forum, bland annat inom the International Nucleotide Sequence Data Collaboration.⁴³ Tre alternativa lösningar har presenterats för tillämpningen av konventionen om biologisk mångfald. Enligt det första alternativet omfattar digital sekvensinformation endast sekvenser av DNA och RNA. Det andra alternativet omfattar även proteiner och epigenetiska modifieringar. I alternativ tre har omfattningen utökats ytterligare med metaboliter och makromolekyler.⁴⁴

En arbetsgrupp inom konventionen har kunnat konstatera att det med en bredare definition, som i alternativen två och tre, skulle vara svårare att spåra informationen. Det skulle därmed vara svårt att utöva tillsyn över reglerna. Svårigheterna beror såvitt vi kan förstå på att det inte är möjligt att utifrån en sekvens av metaboliter dra några slutsatser om förekommande DNA, RNA eller proteiner. Samma problematik finns beträffande proteiner.⁴⁵ Det är i dag ganska enkelt att utifrån sekvenser av DNA och RNA räkna ut vilket protein som ska bildas. Det är däremot inte möjligt att göra det omvända, det vill säga att utifrån en sekvens av aminosyror räkna ut sekvenserna av underliggande DNA och RNA. Utifrån nukleotidsekvensen i en DNA- eller RNA-molekyl kan man alltså relativt enkelt härleda ett proteins aminosyrasekvens och i förlängningen dess tredimensionella struktur. Om man däremot endast känner till amino-

⁴² Se till exempel Convention on Biological Diversity, Report of the Ad Hoc Technical Group on Digital Sequence Information on Genetic Resources, 2020-03-20, CBD/DSI/AHTEG/2020/1/7.

⁴³ Se Deep-Ocean Stewardship Initiative DOSI, Digital Sequence Information – Clarifying Concepts, Policy Brief, mars 2020, s. 3.

⁴⁴ Convention on Biological Diversity, Report of the Ad Hoc Technical Group on Digital Sequence Information on Genetic Resources, 2020-03-20, CBD/DSI/AHTEG/2020/1/7, s. 8 f.

⁴⁵ Convention on Biological Diversity, Report of the Ad Hoc Technical Group on Digital Sequence Information on Genetic Resources, 2020-03-20, CBD/DSI/AHTEG/2020/1/7, s. 11 f.

syrasekvensen är det inte möjligt att med säkerhet fastställa den bakomliggande nukleotidsekvensen, det vill säga mer än en nukleotidsekvens kan ge upphov till samma aminosyrasekvens.

Utifrån de diskussioner som redovisats ovan synes den första frågan vara om annan information än digital sekvensinformation om DNA och RNA ska omfattas av regleringen. Enligt vår bedömning bör tillämpningen i den svenska lagstiftningen begränsas till DNA- och RNA-sekvenser. Förhoppningsvis kan den avgränsning av tillämpningsområdet som den föreslagna definitionen innebär begränsa de eventuella negativa konsekvenser som regleringen medför (ser mer ovan under avsnitt 8.3.1). Det finns utmaningar när det gäller tillsynen av reglerna och eftersom sekvenser av proteiner och metaboliter är svåra att spåra kan en inkludering av sådan information befaras försvåra det svenska genomförandet av avtalet. En definition som endast omfattar sekvenser av DNA och RNA framstår även som tydligare och torde vara enklare för användare att tillämpa. På grund av den osäkerhet som råder kring begreppet digital sekvensinformation anser vi att det finns särskilt starka skäl för att försöka begränsa den administrativa bördan för forskare och berörda verksamheter. Det är dock ingen självklar bedömning och det bör beaktas att information om metaboliter är en viktig del av forskningen inom sjukvård- och läkemedelssektorn och att tillgången till sådan information skulle kunna gynnas av en vidare tillämpning av bestämmelserna.⁴⁶

Eftersom frågan om en avgränsning av begreppet digital sekvensinformation inte har kunnat lösas vid förhandlingarna av avtalet finns det anledning att argumentera för att frågan är politisk och därför inte bör hanteras endast utifrån de överväganden som redovisas ovan. Mot bakgrund av den oenighet som råder internationellt finns det även skäl som talar för att det vore olämpligt att i nationell genomförandelagstiftning ange vad som avses med digital sekvensinformation. En internationellt antagen definition vore givetvis att föredra och skulle sannolikt leda till färre tillämpningssvårigheter. Eftersom en internationell överenskommelse alltså saknas får dock tolkningen av begreppet anses ha överlämnats till parterna.

⁴⁶ Convention on Biological Diversity, Report of the Ad Hoc Technical Group on Digital Sequence Information on Genetic Resources, 2020-03-20, CBD/DSI/AHTEG/2020/1/7, s. 12.

Trots att det finns omständigheter som talar mot införandet av en nationell definition anser vi inte att det vore en godtagbar lösning att lämna frågan oreglerad. Om lagstiftningen inte ger någon ledning kring hur bestämmelserna ska tillämpas kommer den rättsliga osäkerheten att föras över på enskilda forskare och verksamheter som riskerar att drabbas av sanktioner.

8.3.4 Anmälningsskyldighet för insamling och användning av marina genetiska resurser

Förslag: Verksamheter som avser insamling av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska vara anmälningsskyldiga. Den som avser att samla in marina genetiska resurser ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla uppgift om bland annat syftet med insamlingen och forskningen, området där insamlingen ska utföras, de metoder som ska användas samt medverkande institutioner och ansvariga personer. Ytterligare information ska lämnas efter att resurserna har samlats in.

En anmälningsskyldighet ska införas även för den som bedriver forskning om och utveckling av den genetiska sammansättningen hos marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion.

De nya bestämmelserna ska inte tillämpas retroaktivt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Anmälningsskyldighet för den som samlar in och använder marina genetiska resurser

I artikel 12 i avtalet finns bestämmelser om en anmälningsskyldighet för verksamheter som hanterar marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser. Både inför och efter insamling av marina genetiska resurser samt när sådana resurser och digital sekvensinformation om sådana resurser är föremål för användning, ska viss i artikeln angiven information rapporteras in. Informationen ska rapporteras in till en

digital plattform med öppen åtkomst, en så kallad clearing house-mekanism, som ska förvaltas av avtalets sekretariat. Parterna ska säkerställa att den angivna informationen lämnas in till plattformen. Anmälningsplikten medför behov av ändringar i svensk rätt.

Inför en insamling av marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion ska en anmälan göras till plattformen för informationsdelning. Anmälan ska innehålla information om bland annat ändamålet med forskningen, de geografiska områden i vilka insamlingen ska utföras samt när och hur insamlingen ska genomföras. Om det därefter sker en väsentlig förändring av förhållandena ska uppdaterad information lämnas in. Efter att insamlingen har genomförts ska ytterligare information, däribland information om förvaringen av de marina genetiska resurserna och lagringen av digital sekvensinformation om resurserna, lämnas in till plattformen för informationsdelning.

När en första anmälan har gjorts kommer de marina genetiska resurserna att tilldelas en identifieringskod som visar att de är från ett havsområde utanför nationell jurisdiktion. Identifieringskoden ska därefter anges vid den fortsatta informationsinlämningen.

En anmälan till plattformen för informationsdelning ska också göras om insamlade marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation om sådana resurser är föremål för användning. Denna skyldighet riktar sig inte endast till den som har samlat in resurserna. Vi anser att begreppet användning behöver tolkas restriktivt i förhållande till digital sekvensinformation. Enligt vår bedömning bör regleringen endast omfatta den digitala sekvensinformation som forskningen avser och inte annan sekvensinformation som endast används i jämförelsesyfte. Se bedömning under avsnitt 8.3.1. När det gäller användning av fysiska genetiska resurser finns inte samma problematik eftersom användningsområdet för sådana resurser inte är lika brett.

De föreslagna skyldigheterna bör regleras i lag med bestämmelser som riktar sig direkt till enskilda användare. För att inte belasta lagtexten med för många detaljer bör närmare instruktioner rörande fullgörandet av informationsinlämningen kunna lämnas av en myndighet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få en föreskriftsrätt.

När avtalet träder i kraft kommer partskonferensens arbete att resultera i att skyldigheterna enligt avtalet preciseras. Genom inrätt-

andet av plattformen för informationsdelning kommer även vissa praktiska frågor att lösas. Vi kan inte med säkerhet säga att enskilda personer som ansvar för rapporteringen till plattformen kommer att kunna ha direkt tillgång till den för att på egen hand kunna lämna in information eller om informationsinlämningen kommer att behöva gå via en svensk myndighet eller ett verktyg som EU kan komma att tillhandahålla. Det finns i dag ett EU-gemensamt verktyg som ger användare av genetiska resurser möjlighet att på egen hand lämna in deklARATIONER om tillbörlig aktsamhet.⁴⁷

De nya bestämmelserna bör inte gälla för tiden före ikraftträdandet

Utgångspunkten är att bestämmelserna i avtalet ska tillämpas även på användningen av marina genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram före ikraftträdandet. Med tagits fram avses digital sekvensinformation som har skapats. Det finns dock möjlighet att göra ett undantag (artikel 10.1). Ett undantag kan begränsas till att gälla för antingen fysiskt material eller digital sekvensinformation. Om inget annat anges i samband med att Sverige tillträder avtalet ska bestämmelserna rörande marina genetiska resurser tillämpas retroaktivt.

Avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser syftar till att främja en rättvis fördelning av nyttan från användningen av dessa resurser. Nyttan från användningen av marina genetiska resurser från det fria havet och Området ska fördelas rättvist eftersom resurserna inte tillhör något enskilt land, utan är gemensamma. Om syftet med bestämmelserna ska följas fullt ut krävs det att de även omfattar användningen av marina genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram före ikraftträdandet.

Det måste dock beaktas att det saknas en överblick över vilka genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som finns i svenska samlingar i dag. Det är därför inte möjligt att säga något om hur mycket arbete det skulle krävas för att identifiera och rapportera in uppgifter om dessa resurser. Eftersom digitala uppgifter är enkla att sprida bedömer vi att det inte är praktiskt

⁴⁷ Naturvårdsverket, *DECLARE – Användarmanual för deklARATION av tillbörlig aktsamhet*, version (06/2017), www.naturvardsverket.se/4ac2c8/globalassets/vagledning/artter-och-artskydd/genetiska-resurser/anvandarmanual-declare-version-06-2017.pdf (besökt 2024-10-03).

genomförbart att göra en sådan kartläggning såvitt avser digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion. Sverige bör därför använda sig av möjligheten att tillämpa ett undantag enligt artikel 10.1 i avtalet. De föreslagna bestämmelserna om marina genetiska resurser är således inte tänkta att tillämpas retroaktivt.

För den här bedömningen har det betydelse att även EU troligtvis kommer att tillämpa ett undantag för retroaktiv verkan. Kommissionen lämnade i oktober 2023 ett förslag till beslut om ingående av avtalet för EU:s räkning.⁴⁸ I det föreslås EU göra ett undantag för att utesluta alla former av retroaktiv verkan av tillämpningen av bestämmelserna om marina genetiska resurser, inbegripet en rimlig och rättvis fördelning av nyttan. Det lämnas ingen särskild motivering till kommissionens ställningstagande. Så som undantaget har formulerats får det antas att avsikten är att det ska omfatta såväl fysiska resurser som digital sekvensinformation.⁴⁹

8.3.5 Tillgängliggörande av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation

Förslag: Den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska senast tre år efter det att användningen påbörjades överlämna sådana resurser till en offentlig samling. Den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag kan på begäran av en användare förlänga fristen med hänvisning till pågående användning.

Motsvarande skyldighet ska gälla för den som använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Informationen ska överlämnas till en offentligt tillgänglig databas senast tre år efter det att användningen påbörjades.

⁴⁸ Förslag till Rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final.

⁴⁹ Utkastet till undantaget lyder: "Vid genomförandet av artikel 10.1 i avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion förklarar Europeiska unionen att den utesluter all retroaktiv verkan av tillämpningen av bestämmelserna i del II avseende marina genetiska resurser, inbegripet rimlig och rättvis fördelning av nytta." Se COM(2023) 580 final, bilaga 3.

Den som ansvarar för en samling ska se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung. Motsvarande skyldighet ska gälla för den som ansvarar för en databas.

Den som ansvarar för en samling eller en databas ska dessutom vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till de marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion respektive den digitala sekvensinformation om sådana resurser som finns i samlingen/databasen.

De nya bestämmelserna ska inte tillämpas retroaktivt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Överlämning till offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser

Ett led i fördelningen av icke-monetär nytta från användningen av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion är att sådana resurser som är föremål för forskning om och utveckling av dess genetiska eller biokemiska sammansättning ska överlämnas för offentlig förvaring. Överlämnandet ska ske senast tre år efter att forskningen påbörjades. Detsamma gäller digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling. Sådan informationen ska inom samma frist överlämnas till en offentligt tillgänglig databas (Artikel 14.3 i avtalet).

Vi bedömer att en sådan reglering inte kommer att innebära några större nyheter för verksamma forskare inom akademien. Det fria och öppna informationsutbytet utgör en väsentlig del av vetenskaplig metodik och etik. En öppenhet med forskningsdata är ofta en förutsättning för samarbete, ansvarsutkrävande, replikering, upptäckt och debatt inom vetenskapen. Många vetenskapliga tidskrifter uppställer som villkor för publicering att författare gör den data som ligger till grund för forskningsresultaten tillgänglig för allmänheten. Publicering av forskningsresultat är i sin tur ofta ett krav från finansiärer.⁵⁰ Många forskare lämnar alltså redan i dag över prover av genetiskt material till framför allt museum. Digital sekvensinformation laddas

⁵⁰ Se till exempel Karolinska Institutet, Finansiärernas & förlagens krav, <https://kib.ki.se/publicera-analysera/publicera-och-dela-forskningsdata/finansiarnas-forlagens-krav> (besökt 2025-01-07).

i stället upp till offentligt tillgängliga databaser. Denna ordning gäller dock inte inom kommersiell forskning.

Liksom anmälningsplikten bör dessa skyldigheter regleras i lag. Kravet innebär enligt vår bedömning inte att användaren behöver lämna över alla fysiska exemplar eller prover till en offentlig samling. I det fall när det endast finns ett fåtal exemplar eller prover av en resurs och dessa fortfarande behövs för forskningen bör fristen kunna förlängas. Enligt vår bedömning lämnar avtalet utrymme för ett sådant undantag. I avtalet anges att överlämning ska ske ”senast tre år efter att användningen inleddes eller så snart de blir tillgängliga” (se artikel 14.3). Den myndighet som får i ansvar att utöva tillsyn över regelverket bör därför kunna förlänga tidsfristen på begäran av en användare. Undantaget bedöms inte behövas för digital sekvensinformation eftersom sådan kommer att kunna tillgängliggöras.

När de marina genetiska resurserna respektive den digitala sekvensinformationen lämnas över till samlingen eller databasen ska även den identifieringskod som resurserna har tilldelats i samband med inrapportering till plattformen för informationsdelning lämnas över. Det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

Tillgången till marina genetiska resurser och digital sekvensinformation får villkoras av rimliga villkor. Villkoren kan till exempel bero på behovet att bevara den fysiska integriteten hos marina genetiska resurser, kostnaderna för att upprätthålla den relevanta genbank, biobank eller databas i vilken provet, datauppgifterna eller informationen förvaras, eller kostnaderna för att ge åtkomst till de marina genetiska resurserna, datauppgifterna eller informationen. (Artikel 14.4.) Det behöver enligt vår bedömning inte framgå av de föreslagna bestämmelserna.

Krav på offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser

Prover av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som förvaras i offentliga samlingar ska kunna identifieras som härrörande från sådana havsområden. Detsamma gäller digital sekvensinformation om sådana resurser som lagras i databaser. (Se artikel 12.6 i avtalet.) Enligt förslaget ska den som ansvarar för

en samling se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung. Märkningen ska ange identifieringskoden som resurserna har tilldelats. En motsvarande reglering föreslås för databaser.

Den som ansvarar för en samling eller en databas som innehåller marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska dessutom tillse att det vartannat år upprättas en sammanfattande rapport om de resurser som finns i samlingen. En motsvarande skyldighet föreslås för den som ansvarar för en offentligt tillgänglig databas. I rapporterna ska resursernas identifieringskoder anges. Rapporterna ska göras tillgänglig för den genom avtalet inrättade kommittén för tillgång och nyttofördelning. (Jämför artikel 12.7.)

Bestämmelserna i avtalet öppnar enligt vår bedömning upp för undantag från kraven. När det gäller identifieringen av resurserna respektive sekvensinformationen anges att dessa ska kopplas till identifieringskoden om det är praktiskt möjligt (artikel 12.6). När det gäller rapporteringen anges att rapporter om tillgången på marina genetiska resurser ska upprättas i den mån det är praktiskt möjligt (artikel 12.7). Enligt vår bedömning är dessa krav inte särskilt betydande. Vi anser även att undantag i enlighet med skrivningen i avtalet skulle göra reglerna otydliga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kommer att behöva meddela föreskrifter om märkning samt om när och hur rapporterna ska lämnas in till kommittén för tillgång och nyttofördelning.

De nya bestämmelserna bör inte gälla för tiden före ikraftträdandet

Som konstaterats ovan i avsnitt 8.3.4 är utgångspunkten att bestämmelserna i avtalet ska tillämpas även på hanteringen av sådana marina genetiska resurser som har samlats in före ikraftträdandet. Detsamma gäller digital sekvensinformation om sådana resurser. Även när det gäller dessa förslagna bestämmelser bör dock möjligheten att göra ett undantag enligt artikel 10.1 nyttjas.

Skälen för bedömningen är desamma. Eftersom det saknas en överblick över vilka genetiska resurser från havsområden bortom

nationell jurisdiktion som finns i svenska samlingar i dag, går det inte att bedöma vad som skulle krävas för att identifiera, märka och rapportera in uppgifter om dessa resurser. Förutsättningarna för att lyckas identifiera all digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion som finns i svenska databaser får bedömas som mycket små. Det har även betydelse att EU troligtvis kommer att tillämpa ett undantag för retroaktiv verkan.⁵¹ Sverige bör därför använda sig av möjligheten att tillämpa ett undantag enligt artikel 10.1 i avtalet. De föreslagna bestämmelserna ska således inte tillämpas retroaktivt.

8.3.6 Fiske och marina genetiska resurser som fångats in i samband med fiske undantas

Förslag: De föreslagna bestämmelserna rörande marina genetiska resurser ska inte tillämpas på fiske och fiskerelaterade verksamheter. Bestämmelserna ska inte heller tillämpas på marina genetiska resurser som fångats in i samband med fiske så länge dessa inte används för sina genetiska resurser.

Som nämnts inledningsvis anger avtalet att bestämmelserna om marina genetiska resurser inte ska tillämpas på fiske. Till följd därav ska bestämmelserna inte heller tillämpas på fisk eller andra levande marina resurser som har fångats in i samband med fiske och som inte är föremål för användning i avtalets mening. (Se artikel 10.2 i förening med artikel 1.14.) Undantaget för fiske och fiskerelaterade verksamheter ska tillämpas på de föreslagna bestämmelserna rörande marina genetiska resurser.

Av undantaget följer att när forskning och utveckling utförs med avseende på fångstens genetiska resurser ska bestämmelserna tillämpas. Om och när forskning och utveckling utförs på genetiska resurser som ursprungligen har fångats in i samband med fiske i ett område utanför nationell jurisdiktion har alltså den avsedda användningen ändrats och den nya användningen omfattas av bestämmelserna i avtalet. Det saknar betydelse i vilket syfte forskningen sker.

⁵¹ Se Förslag till Rådets beslut om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, COM(2023) 580 final, bilaga 3.

Om till exempel en fisk som fångats i ett område utanför nationell jurisdiktion används för konsumtion faller den utanför tillämpningsområdet för avtalets reglering om marina genetiska resurser. Men om samma fisk i stället används för forskning och utveckling – till exempel om ett ämne isoleras från den och införlivas i en ny produkt – omfattas fisken av reglerna.⁵²

Det innebär att om fisken inte längre är tänkt att användas som en handelsvara utan i stället för forskning och utveckling av dess genetiska resurser så ska fisken eller den del av fisken som sparas kunna identifieras som härrörande från områden utanför nationell jurisdiktion och överlämnas till en offentligt tillgänglig förvaringsplats inom tre år efter det att forskningen och utvecklingen inleds. Det torde även innebära att information om bland annat syftet med forskningen, det geografiska område från vilket fisken har samlats in eller fångats, var fisken förvaras och var eventuell digital sekvensinformation lagras eller kommer att lagras ska lämnas in till plattformen för informationsdelning. Därmed kommer fisken även att tilldelas en identifieringskod.

8.3.7 Naturhistoriska riksmuseet ska ta emot och förvara marina genetiska resurser

Förslag: Naturhistoriska riksmuseet ska få i uppdrag att ta emot och förvara sådana marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som är föremål för forskning.

Det bör utses en mottagare som användare kan vända sig till

Enligt förslagen ska den som bedriver forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion senast tre år efter det att användningen påbörjades överlämna sådana resurser till en offentlig samling. Den

⁵² Jämför Kommissionens tillkännagivande – Vägledningsdokument om tillämpningsområdet för och de grundläggande skyldigheterna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen (2021/C 13/01), s. 7.

som ska överlämna resurser ska välja en mottagare som uppfyller kraven på märkning och rapportering (se avsnitt 8.3.5).

För att säkerställa att det finns en lämplig mottagare som uppfyller kraven enligt avtalet och för att underlätta för den som ska överlämna marina genetiska resurser bör Naturhistoriska riksmuseet ges i uppdrag att på förfrågan från användare ta emot och förvara marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion i enlighet med kraven. Museets samlingar innehåller i dag omkring elva miljoner föremål av växter, djur, svampar, fossil, mineral och vävnadsprover.⁵³ Det ingår i museets uppdrag att vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika de samlingar som anförtratts museet samt hålla ett urval av samlingarna tillgängligt för allmänheten.⁵⁴ Museets utlåningspolicy följer krav enligt lagar, förordningar och föreskrifter.

Förslaget innebär inte att användare som ska överlämna marina genetiska resurser måste vända sig till de samlingar som finns hos Naturhistoriska riksmuseet. Andra offentliga samlingar kan väljas under förutsättning att dessa uppfyller kraven kring förvaringen. Prover av encelliga organismer såsom virus kommer inte att kunna lämnas över till Naturhistoriska riksmuseet. För förvaringen av sådana prover krävs särskild utrustning och kompetens som inte finns hos museet.

Uppgiften innebär att Naturhistoriska riksmuseet behöver tillse att det finns en ordning för hur resurserna ska hanteras. De föreslagna bestämmelserna om marina genetiska resurser ska inte tillämpas retroaktivt. De nya skyldigheterna omfattar alltså inte de resurser som redan finns i museets samlingar. Avtalet ställer inga krav på hur mycket av en viss resurs som ska överlämnas till en offentlig samling. Det kommer att vara upp till de samlingar som mottar resurser att avgöra om de vill spara ett visst antal exemplar eller prover. Enligt vår bedömning kan museet hantera resurserna på samma sätt som de hanterar övriga föremål i samlingarna, när det kommer till exempelvis gallring och utlåning.

⁵³ Naturhistoriska riksmuseet, www.nrm.se/samlingar (besökt 2025-01-07).

⁵⁴ Se 2 § 1 förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet.

8.3.8 Skydd för traditionell kunskap

Förslag: Traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen ska få användas endast efter att godkännande för användningen har inhämtats från berörda urfolk och samhällen. Villkoret ska regleras genom en lagbestämmelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att meddela närmare föreskrifter om hur ett godkännande ska inhämtas. Föreskrifträtten ska omfatta en möjlighet att införa undantag från skyldigheten att inhämta ett godkännande.

Några utgångspunkter

På flera ställen i avtalet finns bestämmelser som värnar om urfolks och lokala samhällens intressen och rättigheter. Såvitt avser marina genetiska resurser ska parterna, när det är relevant och lämpligt, vidta åtgärder för att skydda traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion, som innehas av urfolk och lokala samhällen. Sådan kunskap ska endast vara tillgänglig efter frivilligt och informerat samtycke eller godkännande och deltagande av dessa urfolk och lokala samhällen. Tillgången till och användningen av sådan traditionell kunskap ska bygga på gemensamt överenskomna villkor. (Artikel 13 i avtalet.)

Det finns ingen internationellt erkänd definition av traditionell kunskap som rör genetiska resurser.⁵⁵ Traditionell kunskap som innehas av urfolk eller lokala samhällen kan enligt vår bedömning beskrivas som sådan kunskap som har skapats över generationer genom kulturell praxis, omfattande observationer, lärdomar och färdigheter. Även traditionell kunskap som innehas av lokala samhällen baseras på en god lokalkännedom och torde kunna beskrivas på ett liknande sätt.⁵⁶

⁵⁵ Se skäl 20 till ABS-förordningen.

⁵⁶ Se Tanaka, Y., Reflections on the Environmental Impact Assessment in the BBNJ Agreement, *Ocean development and international law*, publicerad online 2024-04-12, fotnot 158.

Något om förekomsten av traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser utanför nationell jurisdiktion

I ABS-förordningen konstateras att traditionell kunskap som innehas av urfolk och lokala samhällen kan ge viktiga ledtrådar för den vetenskapliga upptäckten av intressanta genetiska eller biokemiska egenskaper hos genetiska resurser (skäl 5). Med tanke på att de havsområden som omfattas av avtalet är svårtillgängliga finns det anledning att reflektera över förekomsten av traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion.

Möjligheterna att studera havsmiljöer utanför kustområdena har ökat i takt med den tekniska utvecklingen. Otillgängligheten har lett till att havsmiljöerna i det fria havet och Området har varit i det närmaste outforskade fram tills förhållandevis nyligen. Mot bakgrund av detta är det svårt att säga något om i vilken utsträckning det har funnits förutsättningar för en sådan kunskapsbildning över generationer som avses med traditionell kunskap, i förhållande till marina genetiska resurser utanför nationell jurisdiktion.

Avtalet kräver ett skydd för traditionell kunskap

När det är relevant och lämpligt ska parterna vidta åtgärder för att skydda traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion. Det är svårt att säga något om när sådana åtgärder skulle vara relevanta. Mot bakgrund av den otillgänglighet som beskrivs ovan finns det anledning att anta att frågan om tillträde till traditionell kunskap som innehas av urfolk och lokala samhällen inte kommer att aktualiseras i samband med insamling och hantering av marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion. Bestämmelsen i avtalet har dock förhandlats fram mellan parterna och ska enligt vår bedömning uppfattas som en försäkran om att urfolks och lokala samhällens intressen och rättigheter respekteras. Sverige bör därför införa en bestämmelse som reglerar tillträdet till traditionell kunskap.

Enligt avtalet ska tillgång till traditionell kunskap endast vara möjligt efter frivilligt och informerat samtycke eller godkännande

och deltagande av berörda urfolk och lokala samhällen.⁵⁷ Formuleringen i den svenska bestämmelsen bör enligt vår bedömning vara att kunskapen endast får användas efter att godkännande för användningen har inhämtats från berörda urfolk och samhällen. Kravet är enkelt att förstå och täcker in de villkor som anges i avtalet. Det bör i bestämmelsen inte anges några formkrav för ett godkännande. Däremot kan det vara lämpligt att det finns möjlighet att reglera frågan närmare i föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför kunna meddela närmare föreskrifter om hur ett godkännande ska inhämtas. Föreskriftsrätten bör omfatta en möjlighet att införa undantag från skyldigheten att inhämta godkännande. Ett undantag kan tänkas vara befogat i de situationer då det inte är möjligt att avgöra vem som kan lämna godkännande för användandet av en viss kunskap. Möjligtvis finns det fler situationer då det inte är möjligt eller bör vara nödvändigt att inhämta ett godkännande. Undantag bör tillämpas restriktivt och ska inte kunna användas för att kringgå bestämmelsen.

Som nämnts ovan har frågan om vad som avses med traditionell kunskap lämnats obesvarad i avtalet. Enligt vår bedömning behöver en definition inte heller formuleras med anledning av det svenska genomförandet av avtalet. Den föreslagna bestämmelsen innebär ett förbud mot att använda traditionell kunskap utan godkännande från berörda urfolk och samhällen. Bestämmelsen innehåller däremot ingen konkret skyldighet för användare, till skillnad från de föreslagna bestämmelserna om digital sekvensinformation där en annan bedömning görs. Det kan även förväntas vara svårt att med hjälp av en definition ge vägledning för bedömningen av om en viss kunskap kan klassas som traditionell.

8.3.9 Efterlevnaden ska säkerställas genom tillsyn och sanktioner

Parterna ska säkerställa genomförandet av bestämmelserna i avtalet (se artiklarna 12, 13 och 14.3). Det har inte angetts hur det ska ske. Avtalet ställer inte uttryckligen krav på att parterna ska utöva till-

⁵⁷ Enligt vår bedömning överensstämmer kravet i EU-kommissionens svenska översättning av avtalet i sak med lydelsen i den engelska originaltexten. I originaltexten anges att kunskapen "shall only be accessed with free, prior and informed consent or approval and involvement of these Indigenous Peoples and local communities".

syn över efterlevnaden. Trots det bedömer vi att avtalet innebär ett sådant krav.

Tillsynen bör omfatta i vart fall en skyldighet för en tillsynsmyndighet att tillhandahålla information och anmäla överträdelser samt en möjlighet att meddela förelägganden och förbud inklusive vitesföreläggande. Se mer om de olika verktygen för tillsynen i avsnitt 6.2.9. Frågan om vilken myndighet som ska få i uppgift att utöva tillsyn behandlas i kapitel 11.

Överträdelser av de föreslagna bestämmelserna bör som utgångspunkt resultera i en sanktion. Enligt vår bedömning bör det dock vara tillräckligt att skyldigheterna för de som ansvarar för offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser regleras endast genom tillsyn. Frågan om val av sanktioner behandlas i kapitel 10.

8.3.10 Fördelning av monetär nytta

Bedömning: Det bör i det här skedet inte vidtas några åtgärder avseende finansieringen till den fond som ska användas för att stötta utvecklingsländer.

Formerna för fördelning av nyttan

Parterna ska vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa fördelningen av den nytta som uppstår i samband med att fysiska och juridiska personer under parternas jurisdiktion bedriver verksamheter med avseende på marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion (artikel 14.11).

Fördelning av icke-monetär nytta ska säkras genom att alla parter får tillgång till prover av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation samt öppen tillgång till vetenskapliga data och den information som rapporterats in till plattformen för informationsdelning. Se förslagen i avsnitt 8.3.4 och 8.3.5. Som fördelning av icke-monetär nytta räknas också kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi. Dessa frågor behandlas i kapitel 9.

Monetär nytta ska fördelas genom att medel tas från en fond för att finansiera projekt rörande kapacitetsuppbyggnad och stötta utvecklingsländer i genomförandet av avtalet. Inledningsvis ska parterna,

med undantag för utvecklingsländer, betala årliga bidrag till fonden. En parts bidrag ska motsvara 50 procent av partens fastställda bidrag till den budget som ska antas av partskonferensen. (Se artiklarna 14.6 och 52.) Villkoren för finansieringen av fonden kan ändras genom beslut av partskonferensen. I avtalet ges exempel på betalningsvillkor som kan komma att bli aktuella. Om partskonferensen antar nya betalningsvillkor får en part avge en förklaring om att dessa villkor inte ska träda i kraft för parten under en period på upp till fyra år.

Mot bakgrund av att betalningsvillkoren för finansieringen av den fond som nämns ovan kommer att fastslås av partskonferensen först efter det att avtalet har trätt i kraft, saknas det förutsättningar för att nu föreslå åtgärder med anledning av Sveriges framtida betalningsförpliktelse.

9 Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi

9.1 Regleringen i avtalet

9.1.1 Stöd till anslutna utvecklingsländer

Avtalets¹ del V avser stödjande åtgärder i form av kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi. Stödet ska i första hand riktas till de utvecklingsländer som ansluter sig till avtalet. Syftet är att bistå dessa länder i genomförande av avtalet och därmed skapa förutsättningar för att målen med avtalet ska kunna uppnås. Ett annat syfte är att sprida kunskap om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald samt utveckla utvecklingsländernas vetenskapliga och tekniska kapacitet när det gäller bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Därtill ska bestämmelserna om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi skapa förutsättningar för samarbete och ökat deltagande i de verksamheter som bedrivs i havsområden utanför nationell jurisdiktion. (Artikel 40 a–d)

Som mottagare för stödet avses i synnerhet de minst utvecklade länderna, utvecklingsländer utan kust, geografiskt missgynnade länder, små östater under utveckling, afrikanska kuststater, arkipelagstater och medelinkomstländer under utveckling (artikel 40 e).

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

9.1.2 Samarbete parterna emellan

Genom avtalet åtar sig parterna att samarbeta för att hjälpa andra parter, särskilt utvecklingsländer, att uppnå målen med avtalet genom kapacitetsuppbyggnad samt utveckling och överföring av marin vetenskap och teknologi. Samarbetsskyldigheten är löst utformad. Det anges att parterna ska samarbeta på alla nivåer och i alla former. Samarbete kan ske bilateralt eller inom ramarna för relevanta globala, regionala, subregionala och sektoriella organ. Därtill föreskrivs medverkan av alla berörda aktörer, däribland den privata sektorn, civilsamhället samt urfolk och lokala samhällen som innehar traditionell kunskap. (Artikel 41.1 och 41.2)

Vid genomförandet av avtalet ska parterna tillstå utvecklingsländernas särskilda behov och säkerställa att tillhandahållandet av kapacitetsuppbyggnad och överföringen av marin teknologi inte omfattas av betungande rapporteringskrav (artikel 41.3).

9.1.3 Närmare bestämmelser om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi

I artikel 42 anges vad som i avtalet kallas för modaliteter för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi. Parterna ska, i den mån det är möjligt, säkerställa kapacitetsuppbyggnad för anslutna utvecklingsländer och samarbeta för att möjliggöra överföring av marin teknologi till de utvecklingsländer som behöver och begär det (artikel 42.1).

Processen för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi bör vara landsstyrd, transparent, effektiv och iterativ samt bygga på gränsöverskridande delaktighet och jämställdhet. När det är lämpligt ska processen bygga på befintliga program och vägledas av tidigare lärdomar. Det innefattar lärdomar från andra relevanta rättsliga instrument och ramverk samt relevanta globala, regionala, subregionala och sektoriella organ. För att nå så bra resultat som möjligt ska processen ta hänsyn till befintliga verksamheter. (Artikel 42.3)

De åtgärder som vidtas ska även bygga på och anpassas till utvecklingsländernas behov och prioriteringar. Dessa ska fastställas genom behovsbedömningar från fall till fall eller på subregional eller regional nivå. Bedömningarna kan göras av utvecklingsländerna

själva eller understödjas av en kommitté för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi (se avsnitt 9.1.5) och plattformen för informationsdelning. (Artikel 42.4)

I artikel 43 finns ytterligare bestämmelser avseende överföring av marin teknologi. Det anges bland annat att parterna delar en långsiktig vision om vikten av att fullt ut förverkliga utveckling och överföring av teknologi för att åstadkomma ett inkluderande, rättvist och effektivt samarbete och deltagande i de verksamheter som bedrivs enligt detta avtal samt för att fullt ut uppnå målen i avtalet (artikel 43.1). Överföring av teknologi ska ske enligt rättvisa och gynnsamma villkor och det kan vara lämpligt att införa särskilda incitament för företag och institutioner (artikel 43.2 och 43.3). Vid överföring av marin teknologi ska hänsyn tas till rättighetsinnehavare och andra berättigade intressen, däribland rättigheterna och skyldigheterna för innehavare, leverantörer och mottagare av marin teknologi (artikel 43.4). Det ställs även vissa krav på tekniken. Den teknologi som överförs ska vara lämplig och relevant. Till den del det är möjligt ska den även vara tillförlitlig, ekonomiskt överkomlig, uppdaterad, miljövänlig och i ett för utvecklingsländerna tillgängligt format. (Artikel 43.5)

9.1.4 Exempel på stödinsatser

Avtalet reglerar inte hur insatser rörande kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi ska se ut. I stället anges i avtalet att dessa åtgärder kan ta olika former och till exempel utgöras av stöd till inrättandet eller förbättringen av parternas mänskliga, finansiella, vetenskapliga, tekniska, organisatoriska och institutionella kapaciteter samt övriga resurser. Som exempel på stödåtgärder anges bland annat

- utbyte av relevanta data, information, kunskap och forskningsresultat,
- informationsspridning och medvetandehöjande åtgärder,
- utveckling och förstärkning av relevant infrastruktur,
- utveckling och förstärkning av den institutionella kapaciteten och de nationella regelverken eller mekanismerna,

- utveckling och förstärkning av mänskliga resurser, finansiella förvaltningsresurser och teknisk expertkunskap genom utbyte, forskningssamarbete, tekniskt stöd, utbildning och överföring av marin teknologi,
- utarbetande och utbyte av handböcker, riktlinjer och standarder,
- utarbetande av tekniska och vetenskapliga utvecklingsprogram, samt
- utveckling och förstärkning av funktioner och tekniska verktyg för effektiv övervakning, kontroll och tillsyn över verksamheter och åtgärder. (Artikel 44.1)

I en bilaga till avtalet finns även en icke-uttömmande förteckning av olika typer av kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi (se bilaga II). Partskonferensen ska regelbundet och vid behov granska, bedöma och ytterligare utveckla förteckningen samt lämna vägledning. Förteckningen ska återspegla tekniska framsteg och innovation samt anpassas till staternas och regionernas behov. Till stöd i arbetet ska partskonferensen få rekommendationer från kommittén för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi. (Artikel 44.3)

9.1.5 En särskild kommitté ska övervaka genomförandet

När avtalet träder i kraft ska det inrättas en särskild kommitté för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi (artikel 46.1). Kommittén ska övervaka och med jämna mellanrum granska den kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi som utförs i enlighet med avtalet samt lämna in rapporter och rekommendationer till partskonferensen (artikel 45.1, 45.2 och 46.3). I uppgiften ingår bland annat att bedöma utvecklingsländernas behov och prioriteringar samt granska det stöd som har tillhandahållits (artikel 45.2 a och b). Därutöver ska kommittén mobilisera medel till utveckling och genomförande av kapacitetsuppbyggnad och överföring av teknologi. Medel ska tas från den finansiella mekanism som inrättas när avtalet träder i kraft. (Artikel 45.2 c.) Se avsnitt 8.3.10 för en redogörelse av den globala fond som ska finansiera projekt för kapacitetsuppbyggnad. För att kommittén

ska kunna fullgöra sitt uppdrag ska parterna inkomma med rapporter. Det ankommer på partskonferensen att fastställa hur ofta rapporteringen ska ske, varvid det ska säkerställas att rapporteringskraven inte är för betungande. (Artikel 45.3)

9.2 Utredningens överväganden

9.2.1 Stöd till utvecklingsländer har bedömts vara en förutsättning för att nå målen i avtalet

Kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi har bedömts vara en förutsättning för att utvecklingsländer ska kunna nå upp till de ambitiösa åtagandena i avtalet. Stödinsatser ska bland annat öka kunskapen om bevarande och hållbar användning av marina resurser samt skapa förutsättningar för ett varaktigt etablerande av områdesbaserade förvaltningsverktyg, inklusive marina skyddsområden. Därtill ska stödet väga upp för brister såsom begränsade resurser för marin miljöövervakning och begränsade erfarenheter från arbete med miljöbedömningar.

Stöd till utvecklingsländer behövs även för att bryta snedfördelningen i användningen av havsområden utanför nationell jurisdiktion och dess resurser. För att fullt ut kunna nå en rimlig och rättvis fördelning av det fria havets resurser, däribland den nytta som uppstår vid användningen av marina genetiska resurser, krävs en uppbyggnad och utveckling av utvecklingsländernas kapacitet att bedriva aktiviteter i dessa havsområden.

9.2.2 Sverige arbetar aktivt med kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi

Havs- och vattenmyndigheten har på uppdrag av regeringen sammanställt en rapport om vilken kapacitet det finns i Sverige som kan bidra till det framtida genomförandet av avtalet på internationell nivå.² Rapporten identifierar flertalet svenska aktörer som arbetar aktivt med kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi med avseende på havsområden bortom nationell jurisdiktion.

² Havs- och vattenmyndigheten, *Uppdrag om svensk kapacitet BBNJ*, dnr 2024-000001, 2024-10-01. Se även Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Havs- och vattenmyndigheten*, KN2023/04638, 2023-12-21.

Listan på aktörer omfattar förvaltningsmyndigheter, universitet och kunskapscenter med flera.³ Bland annat driver Havs- och vattenmyndigheten flera internationella utvecklingsprogram om marin förvaltning i såväl nationellt som internationellt vatten. Myndigheten har också verkat för att öka kunskapen om avtalet hos tjänstemän inom marin förvaltning i utvecklingsländer.⁴

Med anledning av avtalet har även Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) gjort en kartläggning av relevanta aktörer. Kartläggningen redovisar såväl svenska som internationella aktörer som arbetar med eller har potential att arbeta med kapacitetshöjande insatser för att stärka genomförandet av avtalet.⁵ Sida lämnar finansiellt stöd till flera internationella kapacitetsbyggande projekt, däribland Världsbankens fond PROBLUE som bland annat finansierar regionala program för kapacitetsuppbyggnad som avser havsområden bortom nationell jurisdiktion.⁶ Det bör dock framhållas att få av de insatser som Sida finansierar har tydliga kopplingar till havsområden utanför nationell jurisdiktion. Biståndsinsatserna bygger normalt sett på prioriteringar och efterfrågan hos mottagarländerna och omfattar sällan insatser utanför ländernas ekonomiska zon.

Det förekommer även att kapacitetshöjande insatser sker inom ramen för enskilda projekt utan att det i sig är syftet med projektet. En anledning till det kan vara att expeditioner eller projekt utförs inom ett havsområde som sträcker sig över både nationellt och internationellt vatten. I sådana fall kan exempelvis små östater komma att delta i projekt som drivs av andra aktörer och dra nytta av kapacitetsbyggande åtgärder, i utbyte mot att tillträde ges till det egna landets ekonomiska zon.

³ Se Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, s. 20–22.

⁴ Se Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, s. 20 f och till exempel www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsplanering/svensk-havsplanering/havsplaneringsprocessen/att-ta-fram-planforslag/symphony---ett-planeringsverktyg-for-havsplanering.html#h-Samarbete (besökt 2024-11-17).

⁵ Sida, *Mapping of actors of relevance for the implementation of the BBNJ agreement*, Sida's Helpdesk for Environment and Climate Change, 2024-08-26.

⁶ Läs mer i PROBLUE och the World Bank, *Healthy ocean, healthy economies and healthy communities – 2023 annual report* och på www.blogs.worldbank.org/en/climatechange/ocean-treaty-set-address-climate-change-impacts-pollution-biodiversity (besökt 2024-11-17).

9.2.3 Avtalets bestämmelser föranleder för närvarande inga åtgärder

Bedömning: Det bör i nuläget inte vidtas några lagstiftningsåtgärder med anledning av avtalets bestämmelser om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi.

Genom avtalet åtar sig parterna att bidra med kapacitetshöjande stöd till utvecklingsländer. Motsvarande åtaganden finns sedan tidigare i havsrättskonventionen.⁷ Avtalet innebär dock en utveckling av konventionen och fastställer ramarna för övervakning och utvärdering av åtgärder för kapacitetsuppbyggnad och överföring av teknologi. Under ledning av en särskild kommitté ska genomförandearbetet utvärderas och utvecklas. Kommittén ska bland annat bedöma och se över utvecklingsländernas kapacitetsbehov. Representanter från utvecklingsländerna ska ingå i kommittén.⁸

Enligt avtalet ska stödinsatser anpassas till behoven och prioriteringarna hos mottagarländerna. Behovsbedömningarna ska göras från fall till fall och kan komma att underlättas av utvärderingar av kommittén för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi samt av den plattform för informationsdelning som ska inrättas. (Artikel 42.4 i avtalet.)

Som angetts i avsnittet ovan förekommer det redan i dag svenska initiativ och insatser till stöd för utvecklingsländer. Det är möjligt att genomförandet av avtalet kommer att kräva mer fokus på insatser som avser havsområden bortom nationell jurisdiktion. Utifrån bestämmelserna i avtalet är det dock inte tydligt hur åtagandet avseende kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi ser ut. Närmare instruktioner för hur stödet till utvecklingsländer bör utformas kommer att arbetas fram av kommittén för kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi samt partskonferensen. Det finns en förhoppning om att detta arbete kommer att leda till ett mer behovsinriktat och bättre anpassat stöd.

Mot bakgrund av att det inte är möjligt att redan nu säga något om ifall och i så fall hur det svenska arbetet rörande kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi behöver utvecklas, gör vi bedömningen att det för närvarande inte bör vidtas några

⁷ Förenta nationernas havsrättskonvention (SÖ 2000:01), del XIV.

⁸ Se artikel 46.2 i avtalet.

lagstiftningsåtgärder. När åtagandet enligt avtalet har tydliggjorts kan det övervägas om tillägg bör göras i instruktionerna för framför allt Havs- och vattenmyndigheten samt Sida, för att ge myndigheterna större möjligheter att bedriva utvecklingsarbete riktat mot havsområden utanför nationell jurisdiktion.⁹ Det är dock inte säkert att arbetet styrs bäst genom författningsändringar. Möjligen vore det tillräckligt med instruktioner i regleringsbrev eller i strategistyrningen. För en redogörelse av vilka andra aktörer som kan spela en roll i genomförandet av avtalet i denna del hänvisas till det kartläggningsarbete som utförts av Havs- och vattenmyndigheten samt Sida (se avsnittet ovan).

⁹ Se förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och förordningen (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

10 Sanktioner

10.1 Skyldigheter som bör förenas med en sanktion

10.1.1 Inledning

Avtalet¹ innehåller inga bestämmelser om sanktioner eller behovet av sanktioner. Det finns alltså inget uttryckligt krav på att vissa skyldigheter enligt avtalet eller vissa handlingar av enskilda ska förenas med sanktioner av parterna. I stället anges i avtalet att parterna ska säkerställa att avtalets bestämmelser följs. Det åligger alltså Sverige att säkerställa efterlevnaden av avtalet.

Enligt vår bedömning bör vissa av de skyldigheter som riktar sig till enskilda fysiska och juridiska personer under Sveriges jurisdiktion förenas med sanktioner för att reglerna – och i förlängningen även avtalet och dess mål – ska få genomslag. I det här kapitlet behandlas frågan om vilka typer av sanktioner som bör tillämpas.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse av de skyldigheter som bör förenas med sanktioner. Bedömningar av behovet av sanktioner finns i kapitel 6–8.

10.1.2 Miljöbedömningar

Krav på tillstånd införs för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Krav på tillstånd införs även för verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion, om verksamheten eller åtgärden kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Kortfattat innebär förslagen att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan till-

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

stånd eller den som bryter mot villkoren för ett tillstånd eller mot tillsynsbestämmelserna ska drabbas av en sanktion. Mer utförligt innebär förslaget följande.

Om det finns planer för en verksamhet, som uppnår ett visst gränsvärde för miljöpåverkan i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska det ske en prövning av om verksamheten ska tillåtas med hänsyn till verksamhetens miljökonsekvenser. Verksamhetsutövaren ska anmäla en verksamhet till prövningsmyndigheten för bedömning av om tillståndsplikt föreligger och en miljöbedömning ska genomföras. Om det har gjorts en bedömning av en verksamhets miljöeffekter i ett annat sammanhang behöver det dock inte göras någon ny miljöbedömning. Verksamhetsutövaren ska då anmäla verksamheten till prövningsmyndigheten som ska avgöra om för-sättningarna är sådana att verksamheten är undantagen från kraven om miljöbedömning. Den som påbörjar eller bedriver en verksamhet alternativt vidtar en åtgärd utan tillstånd eller utan att först ha gjort en anmälan till prövningsmyndigheten ska drabbas av en sanktion.

En tillståndshavare ska åläggas att fortlöpande kontrollera den verksamhet eller åtgärd som tillståndet avser i syfte att motverka eller förebygga avsevärda negativa miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan befaras medföra. En tillståndshavare ska även hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och regelbundet ge in rapporter om miljöeffekterna till tillsynsmyndigheten. Därtill ska en tillståndshavare omgående underrätta tillsynsmyndigheten om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa miljöeffekter som inte förutsågs i miljöbedömningen eller har samband med en driftstörning eller liknande händelse. Tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om förelägganden och förbud samt ändring av villkor för tillstånd och återkallelse av tillstånd. Den som bryter mot ett villkor eller mot tillsynsmyndighetens föreläggande eller förbud ska drabbas av en sanktion. Slutligen ska den som vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheten lämnar en oriktig uppgift till tillsynsmyndigheten drabbas av en sanktion.

10.1.3 Marina skyddade områden

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter till skydd för havsområden utanför nationell jurisdiktion. Föreskrifterna ska baseras på partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsverktyg eller nödåtgärder (se del III i avtalet) och får avse inskränkningar för verksamheter och åtgärder i ett visst område. Överträdelser av meddelade föreskrifter ska resultera i en sanktion.

10.1.4 Marina genetiska resurser

Den som har för avsikt att samla in marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till en digital plattform för informationsdelning som ska tillhandahållas under avtalet. Efter att insamlingen har genomförts ska ytterligare information lämnas. Därtill ska information lämnas av den som bedriver forskning om och utveckling av den genetiska sammansättningen hos marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Den som inte lämnar in föreskriven information till den digitala plattformen ska drabbas av en sanktion.

Genetiska resurser och digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling ska överlämnas till en offentlig samling respektive offentligt tillgänglig databas senast tre år efter att forskningen påbörjades. Den som inte följer bestämmelserna ska drabbas av en sanktion.

Traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska endast få användas efter godkännande av berörda urfolk och samhällen. Den som använder sådan information utan godkännande ska drabbas av en sanktion.

10.2 Utredningens överväganden

10.2.1 Några utgångspunkter

Svensk domstols behörighet

Det är i brottsbalken som det bestäms vilka gärningar som svensk domstol är behörig att döma över, om inget annat föreskrivs särskilt (2 kap.).² Gärningar som straffbelagts i miljöbalken kan begås utanför Sverige från ett svenskt fartyg eller luftfartyg. I sådana fall har svensk domstol behörighet till följd av flaggstatsprincipen (2 kap. 3 § första stycket 1 och 6 § brottsbalken).

Brott kan även begås utanför Sverige av svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige, från exempelvis plattformar, anläggningar eller fartyg och luftfartyg som inte är svenska. I sådana fall har svensk domstol behörighet till följd av nationalitetsprincipen (2 kap. 3 § första stycket 2 brottsbalken).

När behörigheten för svensk domstol grundar sig i nationalitetsprincipen enligt 2 kap. 3 § 2 brottsbalken finns ett krav på dubbel straffbarhet (2 kap. 5 §). Det innebär att svensk domstol endast är behörig om gärningen är straffbar även på gärningsorten om gärningen inte omfattas av ett undantag i 5 § andra stycket. Om brottet har begåtts i ett område som inte tillhör någon stat, såsom havsområden utanför nationell jurisdiktion, är svensk domstol behörig endast om fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag eller om behörigheten grundar sig i flaggstatsprincipen, enligt 3 § 1 (2 kap. 6 §).

För vissa brott som avser förorening av den marina miljön begångna på utländska fartyg får endast böter utdömas enligt lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg. Lagen genomför artikel 230.1 i FN:s havsrättskonvention.³

² För bland annat brott mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall, som kan ge böter eller fängelse i högst två år är svensk domstol behörig även om det inte finns domsrätt enligt brottsbalken (2 kap. 4 § första stycket 1 brottsbalken och 29 kap. 13 § miljöbalken).

³ Enligt artikel 230.1 i havsrättskonventionen får endast ekonomiska påföljder ådömas vid överträdelse av nationella lagar och andra författningar för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, vilka begåtts av utländska fartyg utanför territorialhavet.

Miljöbrottslighet utanför Sveriges territorium

I doktrin har det ifrågasatts om miljöbalkens straffbestämmelser överhuvudtaget gäller utanför Sveriges territorium eller om de, i likhet med brott mot allmän ordning i 16 kap. brottsbalken, bara kan tillämpas i Sverige.⁴ Det finns inte någon vägledande praxis kring en gränsöverskridande aspekt av miljöbrotten.⁵ Mot att straffbestämmelserna skulle vara territoriellt begränsade anges att miljöbrotten internationellt sett anses vara allvarliga och att det finns internationella överenskommelser som förutsätter att miljöbrott som begåtts utomlands av en stats medborgare kan bestraffas med stöd av den nationella lagstiftningen. Vidare har framhållits att den relevanta frågan i stället är den om kravet på dubbel straffbarhet i 2 kap. 5 § brottsbalken och att det inte bör anses finnas någon territoriell begränsning i sig när det gäller miljöbrottsbestämmelserna.⁶ Här kan även EU:s direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser nämnas.⁷ Direktivet ställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att fastställa behörighet beträffande en mängd miljörättsliga brott om gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten och innehåller även bestämmelser om behörighet för brott som begåtts utanför statens territorium av en person som har hemvist på dess territorium (artikel 12). I det fortsatta förutsätts att miljöbalkens straffrättsliga bestämmelser som utgångspunkt inte är generellt territoriellt begränsade och att inget förtydligande i lag eller annars behövs om att vissa bestämmelser i 29 kap. miljöbalken ska tillämpas utanför Sverige. Det innebär att svensk domstol utifrån förutsättningarna i 2 kap. brottsbalken kan vara behörig att döma till ansvar för exempelvis miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken) som har begåtts utanför Sveriges territorium.

⁴ Träskman, P O., Miljöstraffrätten (2010, version 1, JUNO), Norstedts juridik, s. 55.

⁵ Exempelvis bedömde Svea hovrätt i en dom den 19 september 2012, i mål nr B 4046–12, att behörighet kunde grundas med stöd i 2 kap. 1 § brottsbalken då den för målet aktuella gärningen delvis var begången i Sverige utan att föra ett resonemang om nationalitetsprincipen.

⁶ Syltén, V., Miljöbalken (25 april 2017, JUNO) kommentar till 29 kap. och Träskman, P O., Miljöstraffrätten (2010, version 1, JUNO), Norstedts juridik, s. 56.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG.

Förslag om skärpa straff för miljöbrott

Den 24 februari 2025 redovisade Miljöstraffrättsutredningen sitt betänkande *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem* (SOU 2025:14). Utredningen hade i uppdrag att se över det miljö-rättsliga sanktionssystemet och hur bekämpningen av miljöbrotts-lighet kan stärkas. I betänkandet föreslås bland annat att det ska införas en ny miljöstrafflag som ska ersätta 29 kap. miljöbalken och att vissa straffskalor ska skärpas. Bland annat föreslås att straff-skalorna för uppsåtligt miljöbrott och uppsåtligt artskyddsbrott ska skärpas från böter till fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år.⁸ Om Miljöstraffrättsutredningens förslag om straffskärpning genomförs torde det finnas anledning att fundera på om våra för-slag bör justeras.

10.2.2 Miljöbedömningar

Förslag: Den som med uppsåt eller av oaksamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan, bryter mot ett villkor i ett beviljat tillstånd, bryter mot tillsynsmyndighetens förläggande eller för-bud eller lämnar en oriktig uppgift vid fullgörandet av uppgifts-skyldigheten ska dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Ansvar ska inte dömas ut om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte få dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Bestämmelser om straffsanktioner för olovlig verksamhet finns i flera olika miljölagar

Som angetts ovan i avsnitt 10.1.2 föreslås att flera av skyldigheterna rörande tillståndskravet för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och inom en annan stats jurisdiktion ska förenas med sanktioner för att säkra efterlevnaden av avtalets

⁸ SOU 2025:14, *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem*, s. 25 och 34.

krav på miljöbedömningar. Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan alternativt bryter mot villkoren för ett tillstånd ska drabbas av en sanktion. Även den som bryter mot bestämmelserna om tillsynen genom att inte efterfölja tillsynsmyndighetens föreläggande eller förbud eller genom att lämna en oriktig uppgift till tillsynsmyndigheten ska drabbas av en sanktion.

Bestämmelser om straffsanktioner för den som bedriver otillåten verksamhet finns i flera olika lagar.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan enligt miljöbalken döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken). Bestämmelsen är lång och omfattar bland annat varje typ av underlåten obligatorisk anmälan som följer av miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken samt överträdelse av villkor i tillståndsbeslut. Punkterna a–o i första stycket 1 anger den rättsliga ramen och en bedömning om eventuellt ansvar måste göras utifrån en materiell prövning av aktuella föreskrifter i det enskilda fallet mot bakgrund av legalitetsprincipen. Detsamma gäller vid bedömningen av överträdelse av villkor i första stycket 2.

För försvårande av miljökontroll döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälso-skyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som lämnas in eller visas upp för en myndighet enligt bland annat miljöbalken (29 kap. 5 § miljöbalken). Brottet kan ge böter eller fängelse i högst två år. Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är ringa (11 § första stycket). För samma brott döms den som bryter mot skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om driftstörning eller liknande händelse i vissa verksamheter som kan skada miljön.

Den som utan tillstånd utforskar eller utvinner naturtillgångar från kontinentalsockeln eller vidtar åtgärd för sådan utforskning eller utvinning döms till böter eller fängelse i högst sex månader (se 11 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln). Till samma straff döms den som bryter mot ett villkor för ett tillstånd eller underlåter att följa föreläggande från tillsynsmyndigheten. Detsamma gäller den

som vid fullgörande av uppgiftsskyldigheten enligt lagen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift. (Samma paragraf.)

Lagen (2006:924) om Antarktis föreskriver böter eller fängelse i högst två år bland annat för den som med uppsåt eller av oaktsamhet vistas eller bedriver verksamhet i Antarktis utan tillstånd i strid med lagens förbud, bryter mot villkor i tillstånd eller fortsätter en verksamhet trots att den skulle ha avbrutits. Samma straff ådöms den som bryter mot bestämmelser om tillsyn genom att underlåta att lämna en upplysning eller handling, genom att lämna en oriktig uppgift eller genom att vägra tillsynsmyndigheten eller en observatör tillträde eller möjlighet att undersöka. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall döms inte till ansvar. (34 §)

I lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon har straffskalan för den som bedriver otillåten verksamhet begränsats till böter (se 16 §). Anledningen till det är de begränsningar som bedömdes finnas i havsrättskonventionen i fråga om överträdelser av utlännningar där det inte bedömdes lämpligt att tillämpa bestämmelsen olika med avseende på svenskar eller utlännningar (artikel 230).⁹

Överträdelser bör resultera i böter eller fängelse i högst två år

De föreslagna bestämmelserna om tillståndsplikt syftar till att skydda och bevara biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. De har sin grund i Sveriges åtagande enligt avtalet att utöva kontroll över verksamheter och åtgärder som kan ha negativa effekter på den marina miljön. Det är därför av vikt att straffansvar kan utkrävas för den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kräver tillstånd eller anmälan. Utifrån det intresse som Sverige har att utöva kontroll över sådana verksamheter och åtgärder bör straffansvar gälla oavsett vilken skaderisk som finns i det enskilda fallet. När det uppstått skada eller risk för skada kan bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken tillämpas.

Att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller utan ha gjort en anmälan samt att bryta mot villkor i tillstånd bör bedömas på samma sätt som otillåten miljöverksamhet i Sverige. Straffskalan i miljöbalken harmoniserar även med brott

⁹ Se *Prop. 1992/93:54 om en svensk ekonomisk zon*, s. 41–43.

enligt lagen om Antarktis. De särskilda förhållanden som ledde till den begränsade straffskalan i lagen om Sveriges ekonomiska zon är inte av relevans för den reglering som genomför avtalet i svensk rätt.

För att straffbestämmelserna om otillåtna verksamheter eller åtgärder ska vara ändamålsenliga bör samma straffansvar gälla för överträdelser av tillsynsmyndighetens förelägganden eller förbud samt för lämnande av oriktiga uppgifter. De bör anses vara lika allvarliga eftersom de innebär att åtgärder som tillsynsmyndigheten beslutat om för att undvika eller begränsa negativa effekter på miljön åsidosätts eller att tillsynsmyndigheten vilseleds.

I likhet med vad som gäller för brottet otillåten miljöverksamhet enligt miljöbalken bör det inte finnas något undantag för ringa fall.

Det bör anges i de nya bestämmelserna att ansvar enligt dessa inte ska dömas ut om det i stället är möjligt att döma för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelsen om miljöbrott saknar territoriell begränsning och kan därför tillämpas även på gärningar som begås i områden utanför nationell jurisdiktion eller inom en annan stats jurisdiktion. Genom bestämmelsen straffbeläggs åtgärder som typiskt sätt medför föroreningar som är skadliga för bland annat djur och växter eller innebär betydande olägenheter. Bestämmelsen är primär i förhållande till den om otillåten miljöverksamhet i 4 § samma kapitel.¹⁰ Ansvar kan utkrävas för grovt miljöbrott.

Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud från tillsynsmyndigheten bör inte få dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

För brott som begås i näringsverksamhet är bestämmelserna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken tillämpliga.

10.2.3 Marina skyddade områden

Förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i ett marint område utanför nationell jurisdiktion för vilket det har meddelats en föreskrift orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas ska dömas till böter eller fängelse i högst två år.

¹⁰ Bestämmelsen om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken är även primär i förhållande till brott enligt 10 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats för skyddet av ett marint område utanför nationell jurisdiktion utan att det medför skada eller risk för skada eller annan olägenhet ska dömas till böter.

Om en gärning är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar.

Ansvar ska inte dömas ut om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte få dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Bestämmelser motsvarande miljöbalkens bestämmelser om brott och förseelse mot områdesskydd ska införas i den nya lagen

Som angetts ovan i avsnitt 10.1.3 ska överträdelser av föreskrifter som meddelats till skydd för havsområden utanför nationell jurisdiktion resultera i en sanktion. Frågan är vilken eller vilka sanktioner som ska användas för att skapa en efterlevnad av reglerna.

Miljöbalkens straffrättsliga del innehåller flera bestämmelser som kan tillämpas vid överträdelser av regler för skyddade områden. Bestämmelser som är av särskild betydelse är de om brott respektive förseelse mot områdesskydd (se 29 kap. 2 och 2 a §§). För brott mot områdesskydd döms bland annat den som med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för miljövärden som avses att skyddas. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som meddelats till skydd för ett område döms i stället för förseelse mot områdesskydd till böter. Bestämmelsen om förseelse mot områdesskydd är subsidiär och enligt den krävs det inte att det har inträffat en skada eller ens funnits en risk för en skada eller annan olägenhet. Ansvar ska inte dömas ut enligt någon av bestämmelserna om ansvar i stället kan dömas för miljöbrott enligt 1 § eller artskyddsbrott enligt 2 b § (se 2 § andra stycket och 2 a § andra stycket).

Enligt vår bedömning saknas det anledning att sanktionsbelägga brott mot skyddade marina områden utanför nationell jurisdiktion på annat sätt än skyddade områden enligt miljöbalken. Bestämmelser

som motsvarar de i miljöbalken bör därför införas i den föreslagna lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det innebär att den som med uppsåt eller av oaksamhet orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas döms till böter eller fängelse i högst två år. Den som med uppsåt eller av oaksamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats för skyddet av ett marint område utan att det medför skada eller risk för skada eller annan olägenhet döms till böter. Om en gärning är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar.

En alternativ lösning vore att göra bestämmelserna i miljöbalken tillämpliga genom en hänvisning. Det skulle dock även krävas att bestämmelserna i miljöbalken ändras för att dessa ska omfatta skyddade marina områden utanför nationell jurisdiktion. Enligt vår bedömning blir lagstiftningen tydligare om straffbestämmelserna införs direkt i den nya lagen.

Som utgångspunkt är svensk domstol behörig att pröva frågan om ansvar för brott som har begåtts i ett område utanför nationell jurisdiktion endast om fängelse kan följa på brottet enligt svensk lag eller om behörigheten grundar sig i flaggstatsprincipen (2 kap. 3 § 1 och 6 § brottsbalken). Det vore dock möjligt att utvidga svensk domstols behörighet genom att föreskriva att behörigheten såvitt avser det föreslagna bötesbrottet kan grundas på annat än flaggstatsprincipen (jämför 2 kap. 4 § brottsbalken och 29 kap. 13 § miljöbalken). Eftersom begränsningen av svensk domstols behörighet inte omfattar situationen när det förelegat skada eller en risk för skada bedömer vi det dock som tillräckligt att det, i enlighet med huvudregeln, endast är flaggstatsprincipen som kan tillämpas i förhållande till bötesbrottet. Det bör även beaktas att utredningssvårigheterna blir större när behörigheten inte grundar sig i flaggstatsprincipen. En begränsning i enlighet med huvudregeln framstår därför som rimlig.

I likhet med förslaget om ansvar för otillåten verksamhet ska det anges att ansvar enligt bestämmelserna inte ska dömas ut om det i stället är möjligt att döma för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken (se bedömning ovan i avsnitt 10.2.2). Bestämmelsen om miljöbrott är primär i förhållande till brott och förseelse mot områdesskydd i miljöbalken.

Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud från tillsynsmyndigheten bör inte få dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

För brott som begås i näringsverksamhet är bestämmelserna om företagsbot i 36 kap. brottsbalken tillämpliga.

10.2.4 Marina genetiska resurser

Förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om anmälningsskyldighet och överlämning till en offentlig samling eller offentligt tillgänglig databas ska dömas till böter. Detsamma gäller den som använder traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehåller av urfolk och lokala samhällen utan att först inhämta godkännande för användningen.

Om en gärning är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar.

Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte få dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Ledning kan tas från det svenska genomförandet av Nagoyaprotokollet

Några utgångspunkter

Avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion syftar till att säkerställa att den nytta som skapas vid användningen av sådana resurser fördelas rättvist. Avtalet föreskriver därför en anmälningsskyldighet för dels den som samlar in marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion, dels den som använder sådana resurser eller digital sekvensinformation om sådana resurser vid forskning och utveckling. Därtill ska sådana resurser och sådan sekvensinformation som används vid forskning och utveckling lämnas över till en offentlig samling respektive databas senast tre år efter det att användningen påbör-

jades. Detta för att tillgången till resurserna och informationen ska vara fri.

En annan fråga som regleras i avtalet rör användningen av traditionell kunskap som anknyter till marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk eller lokala samhällen. Sådan kunskap ska endast få användas efter godkännande av berörda urfolk och samhällen.

Den fråga som nu är aktuell är vilken eller vilka sanktioner som ska användas för att skapa en efterlevnad av reglerna. Alltså vilken sanktion som ska ådömas den som bryter mot reglerna om anmälningsplikt, offentlig förvaring och lagring samt användning av traditionell kunskap. För ledning i bedömningen bör man enligt vår bedömning titta på den svenska regleringen om genetiska resurser från områden inom staters nationella jurisdiktion.

Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning är ett avtal under FN:s konvention om biologisk mångfald och tillämpas på genetiska resurser som stater har suveräna rättigheter till, det vill säga sådana genetiska resurser som finns inom en stats nationella jurisdiktion.¹¹ EU har genomfört Nagoyaprotokollet i en förordning som brukar kallas för ABS-förordningen, där ABS står för Access and Benefit Sharing (tillträde och fördelning av nytta).¹² Användare av genetiska resurser eller traditionell kunskap ska följa ömsesidigt överenskomna villkor och visa tillbörlig aktsamhet (artikel 4.1–4.3 i ABS-förordningen). Ömsesidigt överenskomna villkor syftar på det avtal som träffas mellan en leverantör av en resurs eller en kunskap och en användare i vilket det anges närmare villkor för hur resursen eller kunskapen får användas och hur fördelningen av vinster från användandet ska göras. Med tillbörlig aktsamhet menas att förvissa sig om att resurser och kunskap har tillträtts i enlighet med gällande lagstiftning eller tillsynskrav för tillträde och fördelning av nytta. Användarna ska också förvissa

¹¹ Frågan om fördelning av nytta från användningen av digital sekvensinformation om genetiska resurser regleras inte i Nagoyaprotokollet. Frågan ska i stället regleras inom ramen för partskonferenserna under konventionen om biologisk mångfald. Den lösning för nyttofördelning som parterna har kommit överens om är dock inte intressant för frågan om sanktioner.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.

sig om att en rättvis fördelning av nyttan från användningen sker enligt ömsesidigt överenskomna villkor.¹³

Som ett led i kontrollen av att regler och villkor rörande tillträde till genetiska resurser och traditionell kunskap samt fördelning av nyttan följs har det genom ABS-förordningen införts en deklARATIONSSKYLDIGHET. Forskare som mottar forskningsmedel som avser användning av genetiska resurser och traditionell kunskap ska intyga att de är tillbörligt aktsamma rörande tillträdet till resurserna och kunskapen samt fördelningen av den nytta som uppstår vid användningen. Samma skyldighet gäller för användare som utvecklar produkter genom användning av genetiska resurser eller traditionell kunskap.¹⁴

Straffsanktion och miljöstraffsavgift

För det svenska genomförandet av Nagoyaprotokollet har det införts två olika typer av sanktioner – straffsanktion och miljöstraffsavgift.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet använder en genetisk resurs eller traditionell kunskap i strid med ömsesidigt överenskomna villkor eller genom att inte visa tillbörlig aktsamhet döms till böter eller fängelse i högst två år (se 29 kap. 8 § första stycket 14 miljöbalken och artikel 4 i ABS-förordningen). I ringa fall döms inte till ansvar (29 kap. 11 § miljöbalken).¹⁵ En näringsidkare som begår ett brott i utövningen av näringsverksamheten kan dessutom åläggas företagsbot med stöd av 36 kap. 23 § brottsbalken. När det gäller straffskalan har ledning tagits från straffbestämmelsen om artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Det har i förarbetena angetts att det finns skäl att se lika allvarligt på otillbörlig hantering av genetiska resurser och traditionell kunskap samt sådan användning som strider mot ömsesidigt överenskomna villkor som på artskyddsbrott. Det övergripande syftet med de båda bestämmelserna är detsamma, nämligen att skydda och bevara den biologiska mångfalden.

¹³ Se prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, se särskilt s. 7 f och 41.

¹⁴ Se artiklarna 4.1, 7.1 och 7.2 i förordningen.

¹⁵ En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. (29 kap. 11 § första stycket miljöbalken) Enligt förarbetena ska endast bagatellartade förseelser undantas från straffansvar (prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 312).

Brister i fullgörandet av skyldigheten att deklarerera och intyga att tillbörlig aktsamhet har visats vid användningen av genetiska resurser och traditionell kunskap har inte belagts med straffansvar.

För att det ska vara möjligt att säkra efterlevnaden av syftet om en rättvis fördelning av vinster krävs det att staterna har möjlighet att på ett effektivt sätt övervaka sådana verksamheter som använder genetiska resurser och traditionell kunskap. Skyldigheten att deklarerera och lämna information har därför en grundläggande betydelse för att tillgodose ABS-förordningens syfte att motverka användning av olagligt inhämtade genetiska resurser och traditionell kunskap.

Enligt artikel 11 i ABS-förordningen ska överträdelser av den aktuella skyldigheten föranleda en sanktion. Det har i förarbetena även konstaterats att sanktioner behövs eftersom deklarationsskyldigheten är av avgörande betydelse för myndigheters möjlighet att få insyn i verksamheter som rör genetiska resurser och traditionella kunskaper. Bristande efterlevnad har dock ansetts kunna stävjas på annat sätt än genom straff och därför valdes miljö sanktionsavgifter som sanktionsmetod.¹⁶ Regeringen får meddela föreskrifter om miljö sanktionsavgift med stöd av 30 kap. 1 § miljöbalken.

Miljö sanktionsavgifter kan inte användas

Förslaget innebär inte att det kommer att krävas tillstånd för användningen av marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion. Om någon samlar in genetiska resurser från ett havsområde utanför nationell jurisdiktion utan att lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning innebär det inte att tillträdet till de genetiska resurserna har varit olagligt. Eftersom avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser endast föreskriver ett system med notifieringar finns det enligt vår bedömning anledning att titta på situationen när någon inte deklarerar att de har visat tillbörlig aktsamhet vid användningen av genetiska resurser enligt ABS-förordningen. Som beskrivits ovan är den situationen förenad med miljö sanktionsavgifter.

Miljö sanktionsavgift är en administrativ sanktionsavgift som tas ut vid överträdelser av vissa miljöregler (se 30 kap. miljöbalken). För vilka överträdelser sanktionsavgift ska utgå och med vilka belopp

¹⁶ Prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 44.

regleras i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter. Inriktningen är att miljöskaktionsavgifterna ska avse sanktion mot överträdelser med lågt straffvärde, medan överträdelser med högre straffvärde avses hanteras inom 29 kap. miljöbalken.¹⁷

Det är inte möjligt att sanktionsbelägga överträdelser enligt den nu föreslagna lagen med miljöskaktionsavgifter enligt miljöbalken. En miljöskaktionsavgift kan nämligen bara åläggas den som åsidosätter bestämmelser i miljöbalken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde (30 kap. 1 § första stycket miljöbalken). För att miljöskaktionsavgifter skulle kunna användas som sanktion enligt den föreslagna lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion skulle det krävas en utvidgning av tillämpningsområdet av 30 kap. miljöbalken. En sådan utvidgning har tidigare skett för att möjliggöra att miljöskaktionsavgifter kan meddelas med stöd av bestämmelser i EU-förordningar.¹⁸ En utvidgning för att endast omfatta även den nu föreslagna lagen är inte aktuellt. En mer generell utvidgning av tillämpningsområdet för 30 kap. miljöbalken skulle kräva så pass omfattande överväganden kring bland annat konsekvenserna att det inte är möjligt att föreslå en sådan förändring inom ramen för den här utredningen.¹⁹

En utvidgning av tillämpningsområdet i 30 kap. 1 § första stycket miljöbalken föreslås inte heller i miljöstraffrättsutredningens betänkande.²⁰

Det finns dessutom anledning att fundera på om inte straffvärdet för de överträdelser som det nu är fråga om är högre än det för gärningar som har förenats med miljöskaktionsavgifter.

För brott mot bestämmelserna döms till böter

Det främsta målet med avtalets del om marina genetiska resurser är att nå en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion för bevarandet och den hållbara användningen

¹⁷ Bengtsson, A., Miljöbalk 30 kap. Karnov 2025-03-10 (JUNO).

¹⁸ Se prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*, s. 50.

¹⁹ Om EU genom en förordning förskriver att överträdelser av bestämmelserna om marina genetiska resurser enligt avtalet ska sanktioneras skulle det inte längre finnas något formellt hinder mot att sanktionera ifrågakvarande överträdelser med miljöskaktionsavgifter.

²⁰ Se SOU 2025:14, *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem*, s. 31–33 och 74.

av marin biologisk mångfald i sådana områden (artikel 9 a). Avtalets reglering kring fördelning av nyttan syftar alltså till att nå avtalets övergripande syfte om bevarande av den marin biologiska mångfalden i områden utanför nationell jurisdiktion. Möjligen bygger resonemanget på bedömningen om att en rättvis fördelning av nyttan från användningen av marina genetiska resurser är en förutsättning för att nå ett större deltagande för utvecklingsländer.

I förarbeten till genomförandet av Nagoyaprotokollet anges att det finns skäl att se lika allvarligt på otillbörlig hantering av genetiska resurser och sådan användning som strider mot ömsesidigt överenskomna villkor enligt ABS-förordningen som på artskyddsbrott. Det övergripande syftet med de båda bestämmelserna är detsamma, nämligen att skydda och bevara den biologiska mångfalden. Straffskalan för otillbörlig hantering av genetiska resurser och användning som strider mot ömsesidigt överenskomna villkor är därför densamma som den för artskyddsbrott av normalgraden, det vill säga böter eller fängelse i högst två år. Det har därvid beaktats att artskyddet omfattar utvalda och särskilt skyddsvärda arter av djur och växter.²¹

Det övergripande syftet med bestämmelserna om marina genetiska resurser i avtalet är alltså detsamma som det i bestämmelserna som anges ovan och det kan finnas anledning att se allvarligt på dessa brott. Överträdelser av bestämmelserna är därför så allvarliga att de bör vara straffsanktionerade. Däremot anser vi inte att straffvärdet är detsamma som i artskyddsbrott. Anledningen till det är att bestämmelserna – med undantag för det om inhämtande av godkännande från urfolk och lokala samhällen – inte innefattar något tillståndskrav utan endast ett system med notifieringar. Enligt vår bedömning kan bestämmelserna liknas vid de om deklaraionsplikt enligt ABS-förordningen. Den som bryter mot reglerna om anmälningsplikt och överlämning för offentlig förvaring och lagring ska därför endast kunna dömas till böter.²² Om en gärning är att anse som ringa bör det inte dömas till ansvar. Det kan dock antas att forskare som av förbiseende inte har följt regelverket kommer att vidta rättelse efter att ha mottagit ett föreläggande från tillsynsmyndigheten. Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud från tillsyns-

²¹ Se prop. 2015/16:161, *Nagoyaprotokollet om användning av genetiska resurser*, s. 41 f.

²² Jämför Miljö- och energidepartementet, *Lagstiftning för genomförande av Nagoyaprotokollet*, promemoria, 2015-03-13, s. 51–53.

myndigheten bör inte få dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Möjligen hade bedömningen av straffvärdet blivit en annan om den monetära nyttan från användningen av marina genetiska resurser beräknades utifrån omfattningen av parternas användning av genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Den finansiella modellen enligt avtalet innebär att inbetalningarna till fonden inte påverkas om en fysisk eller juridisk person underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt. Den fond som ska användas för att fördela monetär nytta ska finansieras av parterna genom årliga bidrag som ska motsvara 50 procent av partens bedömda bidrag till den budget som ska antas av partskonferensen (se artiklarna 14.6 och 52 i avtalet). Villkoren för finansieringen av fonden kan komma att ändras genom beslut av partskonferensen. Betalningsvillkoren kan då komma att omfatta till exempel betalningar eller bidrag i samband med kommersialiseringen av produkter, inbegripet betalning av en procentandel av intäkterna från försäljning av produkter, eller en differentierad avgift som betalas på grundval av indikatorer för att mäta en parts sammanlagda verksamhetsnivå (se artikel 14.7). Det är dock inte säkert att någon sådan beräkningsmetod kommer att antas av partskonferensen.

Straffskalan bör vara densamma för den som utan godkännande använder traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehålls av urfolk och lokala samhällen. Om någon bryter mot villkoren för användningen bör det däremot betraktas som en avtalsrättslig fråga mellan användaren och berörda urfolk eller samhällen. Den situationen bör därför inte sanktioneras.

En näringsidkare som begår ett brott i utövningen av näringsverksamheten kan dessutom åläggas företagsbot med stöd av 36 kap. 23 § brottsbalken.

10.2.5 Frågor om förverkande

Förslag: Förverkande enligt 36 kap. brottsbalken får inte ske på grund av brott mot bestämmelserna avseende marina genetiska resurser.

Brottsbalkens förverkandebestämmelser är tillämpliga

I november 2024 infördes det en ny förverkandelagstiftning i 36 kap. brottsbalken. Bestämmelserna om förverkande i det kapitlet är numera generellt tillämpliga och gäller för all specialstraffrätt om inte annat anges. Tidigare krävdes det fängelse i mer än ett år i straffskalan för att brottsbalkens regler skulle gälla automatiskt för specialstraffrätten.

Vi anser att egendom som har varit föremål för brott enligt de föreslagna straffbestämmelserna avseende miljöbedömningar och marina skyddade områden bör kunna förverkas. Dessutom bör vinster från ett brott kunna förverkas. Det skulle till exempel kunna röra sig om egendom som har använts för att bedriva otillåten verksamhet i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller vinster från sådan verksamhet. Beslut om förverkande kan grundas på motsvarande brott i miljöbalken.²³

Översynen av förverkandebestämmelserna i 36 kap. brottsbalken präglades av ambitionen att regelverket skulle bli lättöverskådligt och regleras i brottsbalken i så stor utsträckning som möjligt. Översynen innebar att flera förverkandebestämmelser i specialstraffrätten togs bort. Förverkandebestämmelserna i miljöbalken och fiskelagen (1993:787) fick dock vara kvar. Det motiverades av att dessa bestämmelser är så specifika att det inte skulle vara möjligt att utforma en generell reglering som träffar de situationer som avses i bestämmelserna. Härvid nämndes bland annat fiskelagens reglering om att fisk som uppenbarligen bör förklaras förverkad omedelbart efter beslaget ska släppas ut i det vattenområde där den fångats om vissa förutsättningar är uppfyllda.²⁴ Möjligen kan argument föras för att även

²³ Se 29 kap. 12 § som hänvisar till bestämmelserna om brott mot områdesskydd enligt 2 § och otillåten miljöverksamhet enligt 4 § första stycket 1 samma kapitel. Beslut om förverkande kan dock inte omfatta egendom som varit föremål för brott enligt bestämmelsen om förseelse mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 a § miljöbalken.

²⁴ Prop. 2023/24:144, *En ny förverkandelagstiftning*, s. 220.

de situationer som omfattas av de nu förslagna straffbestämmelserna är så pass speciella att det behövs anpassade regler för förverkande. Enligt vår bedömning torde det dock vara tillräckligt att förverkandebestämmelserna som finns i 36 kap. brottsbalken kan tillämpas.

Marina genetiska resurser som har varit föremål för brott ska inte få förverkas

Genetiska resurser som har varit föremål för brott enligt 29 kap. 8 § första stycket 14 miljöbalken får förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt. De situationer som avses är bland annat när någon samlar in eller använder genetiska resurser från ett område inom en stats jurisdiktion utan att följa ömsesidigt överenskomna villkor. Avsikten är att en användare som har dömts för brott inte ska ha möjlighet att fortsätta hantera resursen i forsknings- och utvecklingsverksamhet. I stället för de genetiska resurserna får dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. (Se 29 kap. 12 § första och tredje stycket miljöbalken.)

Enligt vår bedömning bör det dock inte vara möjligt att förverka sådan egendom som har varit föremål för brott enligt den straffbestämmelse som förslås i avsnitt 10.2.4. Anledningen till det är att om någon har samlat in eller använt marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion utan att ha anmält verksamheten till plattformen för informationsdelning så innebär inte det att insamlingen eller användningen har varit otillåten.

Situationen är annorlunda om någon utan godkännande använder traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen. Då har användningen av kunskapen skett olovligt. Det är dock svårt att se vilken typ av egendom som kan vara föremål för brott i den situationen. Vi anser därför att hela straffbestämmelsen som föreslås i avsnitt 10.2.4 ska undantas från tillämpningsområdet för förverkandebestämmelserna i 36 kap. brottsbalken.

11 Myndighetsansvar

11.1 De myndighetsuppgifter som finns i förslagen

11.1.1 Inledning

Parterna ska säkerställa att skyldigheterna enligt avtalet¹ följs. Som vi har redogjort för ovan i kapitel 6–8 anser vi att det bör ankomma på en eller flera svenska myndigheter att bland annat meddela föreskrifter, agera prövningsmyndighet och tillsynsmyndighet samt tillhandahålla information och vägledning om regelverket. I det här kapitlet behandlas frågan om vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för de olika uppgifterna.

Kapitlet inleds med en redogörelse av de myndighetsuppgifter som finns i förslagen.

11.1.2 Miljöbedömningar

Kort beskrivning av förslagen

Krav på tillstånd införs för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion som uppnår ett visst gränsvärde för miljöpåverkan. Organ under avtalet kommer att ta fram riktlinjer för bedömningen av gränsvärdet. Krav på tillstånd införs även för verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion, om verksamheten eller åtgärden kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. En miljöbedömning ska genomföras om det efter en förhandskontroll finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan komma att

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

orsaka avsevärda föroreningar eller andra märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Förslaget innebär att en myndighet får i uppgift att besluta om tillstånd ska ges till verksamheter och åtgärder som planeras av svenska fysiska och juridiska personer. Förslaget innefattar även bestämmelser om samråd, strategiska miljöbedömningar, tillsyn som innefattar krav på egenkontroll och rapportering samt rätt att meddela föreskrifter.

Prövning av om en verksamhet ska tillåtas

När svenska fysiska och juridiska personer planerar att utföra någon typ av verksamhet i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller i havsområden inom annan stats jurisdiktion ska det ske en prövning av om verksamheten ska tillåtas med hänsyn till verksamhetens miljökonsekvenser.

En miljöbedömning ska göras i två led. Om en planerad verksamhet kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön, eller om effekterna av verksamheten är okända eller oklara, ska det utföras en så kallad förhandskontroll. En verksamhet som uppnår detta gränsvärde ska anmälas av verksamhetsutövaren. Vid förhandskontrollen ska en prövningsmyndighet bedöma om det finns skälig anledning att anta att verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön. Om det vid förhandskontrollen bedöms att verksamheten kan ha sådana följder ska det i ett andra led göras en miljöbedömning, varefter prövningsmyndigheten ska besluta om tillstånd ska ges till verksamheten. Vid den slutliga prövningen ska hänsyn tas till miljöbedömningen och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det innebär bland annat att tillstånd inte får ges vid en viss nivå av miljöpåverkan. Hänsyn ska även tas till Sveriges folkrättsliga åtaganden och relationer till annan stat. I vissa fall kan det bli aktuellt för regeringen att pröva ett ärende. Det kan gälla när ett ärende berör en annan stat, är av större omfattning, kan medföra betydande skadeverkningar eller annars är av folkrättsligt principiellt intresse. Regeringen ska även pröva ärenden när det krävs dispens enligt 2 kap. miljöbalken på grund av den förväntade påverkan på miljön. När

regeringen ska besluta i ett ärende kommer det att ankomma på prövningsmyndigheten att bereda ärendet.

Ansvar för att ta fram underlag för bedömningarna ska ligga på verksamhetsutövaren. Inför förhandskontrollen ska verksamhetsutövaren ge in underlag om verksamheten och platsen, en inledande analys av miljöeffekterna samt uppgifter om möjliga alternativ. Om det ska göras en miljöbedömning ska verksamhetsutövaren ta fram ett förslag på avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen, ett utkast på beskrivningen och därefter en slutlig miljökonsekvensbeskrivning. Prövningsmyndigheten ska i dialog med verksamhetsutövaren verka för att miljökonsekvensbeskrivningen motsvarar kraven.

Om det har gjorts en bedömning av en verksamhets miljöeffekter i ett annat sammanhang behövs det ingen förhandskontroll eller miljöbedömning. Prövningsmyndigheten ska pröva om försättningsarna är sådana att verksamheten är undantagen från kraven. Verksamhetsutövaren ska anmäla en sådan verksamhet och ge in det underlag som behövs för bedömningen.

Under miljöbedömningen ska samråd avseende dessa underlag genomföras med bland annat andra parter till avtalet samt ett vetenskapligt och tekniskt organ genom en särskild plattform som tillhandahålls av ett organ under avtalet. Därutöver ska det ske ett nationellt samråd med möjlighet till synpunkter för svensk allmänhet. Se mer om samrådsansvaret nedan.

För verksamheter med tillstånd kommer krav på egenkontroll och rapportering att gälla. Se mer nedan under rubriken Tillsyn.

Samråd med bland annat andra parter

Enligt förslagen ska prövningsmyndigheten för miljöbedömningar få i ansvar att dela information om ärendena genom plattformen för informationsdelning som ska inrättas under avtalet samt vidareförmedla de synpunkter som inkommer via plattformen till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljöbedömningen. Exempelvis ska myndighetens beslut om att tillåta en verksamhet offentliggöras. Detsamma gäller miljökonsekvensbeskrivningar som har genomförts i ett annat sammanhang och som har lett till att frågan om tillstånd inte har prövats av myndigheten. Myndigheten ska även offentliggöra regelbundna rapporter om godkända verksamheter.

Därtill ska myndigheten möjliggöra synpunkter i en nationell process genom att publicera underlag på sin hemsida.

För beslut under förhandskontrollen som innebär att det inte finns skälig anledning att anta att verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön gäller särskilda krav på samråd. I dessa ärenden ska myndigheten ompröva sitt beslut om det efter inkomna synpunkter framstår som felaktigt.

Avtalet innebär att en miljöbedömning görs för vissa verksamheter i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner som kan påverka havsområden utanför nationell jurisdiktion. I dessa fall genomförs en miljöbedömning enligt befintligt regelverk i 6 kap. miljöbalken. Den bedömningen görs alltså inte av den prövningsmyndighet som omnämns ovan. Däremot föreslås prövningsmyndigheten ansvara för att samråd sker i denna del. Det innebär att myndigheten ska offentliggöra information under processen genom den digitala plattformen och vidareförmedla synpunkter till verksamhetsutövaren.

I vissa fall ska synpunkter från andra parter bemötas.

Strategiska miljöbedömningar

Sverige ska få göra strategiska miljöbedömningar för planer och program för svensk verksamhet i havsområden bortom nationell jurisdiktion. Bedömningarna får göras antingen enskilt eller tillsammans med andra parter och ska göras av den myndighet som regeringen utser.

Närmare bestämmelser om hur strategiska miljöbedömningar ska genomföras kan regleras genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Tillsyn

Enligt avtalet ska parterna övervaka effekterna av de verksamheter som de tillåter och dessutom offentliggöra rapporter om effekterna. Förslagen innebär att skyldigheten genomförs i likhet med miljöbalkens bestämmelser om kontroll och rapportering i 26 kap. 19 §.

En tillståndshavare ska åläggas att fortlöpande kontrollera den verksamhet som tillstånden avser för att motverka eller förebygga

avsevärda negativa miljöeffekter som verksamheten kan befaras medföra. Genom egna undersökningar eller på annat sätt ska tillståndshavaren vidare hålla sig underrättad om verksamhetens miljöeffekter och regelbundet rapportera om dessa. Rapporterna ska ges in till en tillsynsmyndighet som ska offentliggöra rapporterna. I likhet med vad som gäller enligt miljöbalkens regler om kontroll och rapportering grundar sig ansvaret för den beskrivna egenkontrollen i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken om bland annat kunskapskrav, försiktighetsmått och bästa möjliga teknik.

Därtill ska en tillståndshavare omgående underrätta tillsynsmyndigheten om den får kännedom om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa effekter på miljön som inte förutsågs i miljöbedömningen eller som har samband med en driftstörning eller liknande händelse (jämför 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll).

Den myndighet som får i uppdrag att utöva tillsyn föreslås få ett antal rättsliga verktyg. Myndigheten ska kunna besluta om förelägganden och förbud, som även får förenas med vite. Myndigheten ska även ha möjlighet att ändra villkor och återkalla tillstånd. För att kunna fullgöra sina uppgifter ska myndigheten även ha rätt att få tillträde till bland annat anläggningar och transportmedel.

Rätt att meddela föreskrifter

Det kommer att finnas behov av närmare föreskrifter om miljöbedömningar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås även få rätt att meddela föreskrifter om bland annat de krav som ska ställas på anmälan, miljökonsekvensbeskrivningen samt på egenkontrollen och rapporteringen av tillståndsgivna verksamheter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås även få rätt att meddela föreskrifter med anledning av den ansvariga myndighetens kostnader för prövning och tillsyn, inklusive kostnader för samråd och nödvändiga översättningar.

Tillhandahållande av information och vägledning

Det kommer att finnas behov av särskilda informationsinsatser, särskilt i samband med att regelverket träder i kraft. Den eller de myndigheter som ansvarar för uppgifterna ska även vara tillgängliga för att svara på frågor om regelverket.

11.1.3 Marina skyddade områden

Rätt att meddela föreskrifter

Vårt förslag innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter till skydd för havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Föreskrifterna ska baseras på partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsverktyg eller nödåtgärder i enlighet med del III i avtalet. För att en föreskrift ska få meddelas krävs det att den behövs för att skydda ett område som har pekats ut av partskonferensen.

Föreskrifterna får avse inskränkningar för verksamheter och åtgärder i ett visst havsområde utanför nationell jurisdiktion. Det kan till exempel röra sig om ett förbud mot fiske eller rätten att färdas och vistas inom området liksom om ordningen i övrigt. Innehållet i föreskrifterna kommer att bestämmas utifrån de åtgärder som partskonferensen har beslutat om. Det kommer dock att finnas möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som är mer ingripande än de åtgärder som partskonferensen beslutat om.

Tillsyn

Regeringen ska enligt förslaget utse en myndighet att utöva tillsyn över efterlevnaden av de föreskrifter som meddelats enligt ovan. Tillsynen ska syfta till att kontrollera att verksamheter under svensk jurisdiktion eller kontroll följer föreskrifterna.

Tillsynen bör omfatta i vart fall en skyldighet för den utpekade myndigheten att anmäla överträdelser och en möjlighet för myndigheten att meddela förelägganden och förbud inklusive vitesförelägganden. Åtgärderna kan förväntas vidtas utifrån information som

lämnats av den som tillsynen avser eller anmälan som lämnats av annan. Eftersom de aktuella havsområdena ligger långt från Sveriges gränser torde tillsynen i normala fall inte innefatta några inspektioner på plats. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa fall kan bli nödvändigt med en inspektion.

Tillhandahållande av information och vägledning

Med den serviceskyldighet som åligger svenska myndigheter följer att den eller de myndigheter som får i uppdrag att meddela föreskrifter och utöva tillsyn enligt ovan även får ansvar för att tillhandahålla information om och svara på frågor om föreskrifterna och tillsynen.

Enligt vår bedömning kommer det dock inte att krävas några särskilda informationsinsatser i samband med att nya föreskrifter meddelas.

11.1.4 Marina genetiska resurser

Rätt att meddela föreskrifter

Anmälningsplikten vid insamling och användning av marina genetiska resurser

Enligt förslagen ska den som avser att samla in marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla uppgifter om bland annat ändamålet med forskningen, de geografiska områden i vilka insamlingen ska utföras samt när och hur insamlingen ska genomföras. Om det därefter sker en väsentlig förändring av förhållandena ska uppdaterad information lämnas in. Efter att insamlingen har genomförts ska ytterligare information, däribland uppgift om förvaringen av de marina genetiska resurserna och lagringen av digital sekvensinformation lämnas in.

Information ska också lämnas om insamlade marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation om sådana resurser är föremål för forskning och utveckling. Denna skyldighet riktar sig inte endast till den som har samlat in resurserna utan den föreslagna

bestämmelsen är tillämplig på alla som forskar på marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion eller digital sekvensinformation om sådana resurser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får rätt att meddela närmare föreskrifter om detaljerna och villkoren för inlämning av uppgifter.

Överlämning till offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser

Marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som är föremål för forskning och utveckling ska överlämnas till offentliga samlingar senast tre år efter att forskningen påbörjades. Detsamma gäller för digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling. Sådan information ska inom samma tidsfrist lämnas över till en offentligt tillgänglig databas. Tidsfristen om tre år ska kunna förlängas om de genetiska resurserna på grund pågående användning inte kan tillgängliggöras inom tre år.

Den som ansvarar för en samling ska se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om deras ursprung. Motsvarande skyldighet gäller för den som ansvarar för en databas. Den som ansvarar för en samling eller en databas ska dessutom vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser. Skyldigheterna ska inte tillämpas retroaktivt.²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås få rätt att meddela närmare föreskrifter rörande den offentliga förvaringen av marina genetiska resurser och lagringen av digital sekvensinformation.

² Förslagen avseende marina genetiska resurser och överlämning av sådana till offentliga samlingar innebär även att Naturhistoriska riksmuseet ska få i uppdrag att på förfrågan från användare ta emot och förvara marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Frågan behandlas i avsnitt 8.3.7.

Traditionell kunskap som innehas av urfolk och lokala samhällen

När det är relevant och lämpligt ska parterna till avtalet vidta åtgärder för att skydda traditionell kunskap med anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion. Enligt förslaget ska sådan kunskap få användas endast efter godkännande av berörda urfolk och samhällen.

I författningsförslaget anges inga formkrav för hur ett godkännande ska inhämtas för att det ska vara giltigt. Det kan dock förekomma situationer då det skulle vara lämpligt att ett inhämtande av godkännande förenas med vissa villkor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås därför få rätt att meddela föreskrifter om hur ett godkännande ska inhämtas.

Föreskrifträtten föreslås omfatta en möjlighet att införa undantag från skyldigheten att inhämta ett godkännande. Ett undantag kan tänkas vara befogat i de situationer då det inte är möjligt att avgöra frågan om vem som kan lämna ett godkännande för användandet av en viss kunskap. Möjligtvis finns det fler situationer då det inte är möjligt att inhämta ett godkännande. Undantag bör tillämpas restriktivt och ska inte kunna användas för att kringgå ett nekande av en begäran om godkännande.

Tillsyn

För att Sverige ska kunna säkerställa att avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser följs, krävs det att Sverige utövar tillsyn över efterlevnaden. Tillsynen ska alltså syfta till att kontrollera att uppgifter om marina genetiska resurser och digital sekvensinformation lämnas in till plattformen för informationsdelning, att genetiska resurser och sekvensinformation lämnas över till offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser när så ska ske, att de som ansvarar för samlingar och databaser iakttar kraven på märkning och rapportering samt att traditionell kunskap som innehas av urfolk och lokala samhällen inte används utan godkännande. Tillsynsmyndigheten ska på begäran av en användare kunna förlänga tidsfristen om tre år i de fall när genetiska resurser inte kan överlämnas till en offentlig samling inom fristen på grund pågående användning.

Tillsynen kommer – i den mån information lämnas in till plattformen för informationsdelning – kunna ta utgångspunkt i den

information som lämnats av svenska fysiska och juridiska personer. Den myndighet som får i ansvar att utöva tillsyn skulle med ledning av informationen kunna följa upp verksamheten. Det är inte osannolikt att det även kommer att krävas att myndigheten agerar mer eftersökande för att kontrollera att reglerna efterlevs. Även om det i första hand kommer att vara fråga om en så kallad skrivbordstillsyn kan det inte uteslutas att det i något fall skulle kunna krävas en inspektion.

Tillsynsansvaret bör omfatta en skyldighet för tillsynsmyndigheten att vidta åtgärder vid överträdelser av regelverket.

Tillhandahållande av information och vägledning

Det kommer att finnas behov av särskilda informationsinsatser rörande regelverket, särskilt i samband med att det träder i kraft. Den eller de myndigheter som får i uppdrag att meddela föreskrifter och utöva tillsyn enligt ovan kan även förväntas behöva svara på frågor från de som ska tillämpa regelverket.

11.2 Utredningens överväganden

11.2.1 Några utgångspunkter

Avtalet kräver inte att de stater som är parter till avtalet ska utse nationella myndigheter att ansvara för de nationella genomförandena av avtalet eller dess olika delar. Parterna ska dock säkerställa att skyldigheterna i avtalet följs. Som vi redogjort för ovan anser vi att det bör ankomma på en eller flera svenska myndigheter att bland annat meddela föreskrifter, agera prövningsmyndighet och tillsynsmyndighet samt tillhandahålla information och vägledning om regelverket.

EU-kommissionen har meddelat att ett förslag till direktiv kommer att presenteras under våren 2025. Enligt vår bedömning är det inte osannolikt att EU kommer att föreskriva att medlemsstaterna

ska utse en behörig myndighet att ansvara för tillämpningen av regelverket.³

Frågan är vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för det svenska genomförandet av avtalet.

Naturvårdsverket är samordnande myndighet för det svenska miljöarbetet – nationellt, inom EU och internationellt. Naturvårdsverket tar fram och förmedlar kunskaper på miljöområdet, utarbetar förslag till mål, åtgärdsstrategier och styrmedel i miljöpolitiken samt genomför miljöpolitiska beslut. Verket ska följa upp och utvärdera miljösituationen och miljöarbetet som underlag för en fortsatt utveckling av miljöpolitiken. I uppdraget ingår att fördela statliga anslag till andra aktörer. Därtill ansvarar verket för frågor om bland annat klimat och luft, mark, biologisk mångfald, miljöövervakning och miljöforskning.⁴

När Havs- och vattenmyndigheten bildades år 2011 fördes verksamheter som rör havs- och vattenmiljön över från Naturvårdsverket och dåvarande Fiskeriverket till Havs- och vattenmyndigheten.⁵ Sedan dess ansvarar Naturvårdsverket i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten för arbetet med svensk miljöövervakning.⁶

Havs- och vattenmyndigheten har sedan tidigare involverats i arbetet kring avtalet. Myndigheten har deltagit i arbetet med förhandlingarna av avtalet och har på uppdrag av regeringen sammanställt en rapport om vilken kapacitet det finns i Sverige som kan bidra till det framtida genomförandet av avtalet.⁷ Myndigheten har även initierat arbetet med en rapport som ämnade att beskriva vilka nya typer av verksamhet eller resursutvinning som kan komma att ut-

³ Se exempel i artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen. Bestämmelsen anger att varje medlemsstat ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för tillämpningen av förordningen.

⁴ Regeringen, www.regeringen.se/myndigheter-med-flera/naturvardsverket/ och Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/om-oss/om-naturvardsverket/ (besökta 2025-01-26). Se även förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket för en närmare beskrivning av verkets ansvarsområden.

⁵ Se bland annat prop. 2010/11:86, *Havs- och vattenmyndigheten*, s. 32.

⁶ Se mer information på Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoovervakning/samordning/ (besökt 2024-01-26).

⁷ Havs- och vattenmyndigheten, *Uppdrag om svensk kapacitet BBNJ*, dnr 2024-000001, 2024-10-01. Se även regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Havs- och vattenmyndigheten*, KN2023/04638, 2023-12-21.

vecklas i havsområden utanför nationell jurisdiktion inom en framtidshorisont om 30–50 år eller mer.⁸

Vi har haft avstämningar med Havs- och vattenmyndigheten med anledning av förslagen nedan.

11.2.2 Ansvar för miljöbedömningar

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att handlägga och pröva frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i havsområden inom en annan stats jurisdiktion. När regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd ska Havs- och vattenmyndigheten handlägga ärendet och lämna förslag till beslut. Myndigheten får även genomföra strategiska miljöbedömningar.

Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för samråd och utöva tillsyn.

Myndigheten ska få meddela föreskrifter om miljöbedömningar samt avgifter för prövning och tillsyn.

Myndigheten ska även ansvara för att tillhandahålla information och vägledning.

Havs- och vattenmyndigheten bör pröva frågor om tillstånd

Enligt vår bedömning bör Havs- och vattenmyndigheten anförtros uppgiften att pröva frågor om tillstånd för verksamheter som planeras i havsområden utanför nationell jurisdiktion i de ärenden där prövningen inte ska göras av regeringen. Myndigheten ska även anförtros att pröva frågor om tillstånd för verksamheter som planeras i havsområden inom en annan stats jurisdiktion. Av det följer att Havs- och vattenmyndigheten även ska handlägga ärendena fram till dess att slutligt beslut meddelas. Även när regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd ska myndigheten handlägga ärendet och dessutom lämna förslag till beslut. Som angetts ovan i kapitel 6 anser vi att regeringen

⁸ Se Anthesis, *Future Exploitation of Areas Beyond National Jurisdiction – On the value of Strategic Environmental Assessment of the High Seas based on new industries and human activities*, report 2020:04, 2020-06-26 och Havs- och vattenmyndigheten, www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2020-06-30-framtida-exploatering-i-omraden-utanfor-nationell-jurisdiktion.html (besökt 2025-01-26).

bör ha möjlighet att pröva ärenden där frågorna kan förväntas beröra andra stater, ha säkerhetspolitiska implikationer eller på annat sätt vara folkrättsligt viktiga. Regeringen ska även pröva ärenden när det krävs dispens enligt 2 kap. miljöbalken på grund av den förväntade påverkan på miljön. (Se mer i avsnitt 6.2.12.) Förslaget innebär att Havs- och vattenmyndigheten även får genomföra strategiska miljöbedömningar.

Havs- och vattenmyndigheten har god erfarenhet av arbete kring miljöprovningar enligt miljöbalken även om myndigheten endast i begränsad utsträckning ansvar för själva provningen.⁹ I myndighetens uppgifter ingår bland annat att ansvara för tillsynsvägledning och delta i samråd. Myndigheten har även tagit fram vägledning för provningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten deltar i miljöprovningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havsmiljön eller fisket samt bevakar allmänna miljövärdssintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas. Myndigheten ska även yttra sig i och får begära provning av regeringen i ärenden enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Myndigheten kan dessutom överklaga beslut om tillstånd enligt lagen (2006:924) om Antarktis.

Därutöver har Havs- och vattenmyndigheten erfarenhet från arbete inom internationella organisationer och konventioner. Myndigheten bedriver också samarbeten med låg- och medelinkomstländer där kompetensutveckling och stöd avseende miljöbedömningar utgör en väsentlig del. Myndigheten bedöms ha goda möjligheter att tillgodogöra sig eventuella riktlinjer som antas inom ramen för avtalet. Även Naturvårdsverket har stor erfarenhet av miljöbedömningar såväl nationellt som internationellt. Verket har dock ingen erfarenhet av miljöbedömningar för aktiviteter i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Enligt Naturvårdsverkets egen bedömning har Havs- och vattenmyndigheten bättre förutsättningar för uppdraget medan verket kan bidra med processkunskap och vägledning samt bistå vid utvecklingen av miljöbedömningar och dess genomförande.¹¹ I valet mellan Havs- och vattenmyndigheten och Natur-

⁹ Havs- och vattenmyndigheten prövar främst frågor om tillstånd för fiske. Vidare ska myndigheten bland annat pröva dispens från förbudet mot dumpning i Sveriges ekonomiska zon och för svenska fartyg och flygplan i och över det fria havet.

¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten har även tagit fram underlag för vad en miljökonsekvensbeskrivning som avser vindkraft till havs ska innehålla.

¹¹ Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, 2024-10-01, s. 16.

vårdsverket ska även ansvarsfördelningen mellan myndigheterna beaktas.

Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna har erfarenheter av att genomföra miljöprövningar och prövar bland annat frågor om tillstånd för verksamheter inom Sveriges ekonomiska zon. Domstolarnas ansvar inom den ekonomiska zonen kan dessutom förväntas utökas. I betänkandet Rätt frågor på regeringens bord som redovisades i februari 2024 föreslås att handläggningen av ärenden om tillstånd för verksamheter enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon flyttas från regeringen till mark- och miljödomstolarna. Enligt utredningen bedöms domstolarna ha de bästa förutsättningarna för en snabb och enkel prövningsprocess med bibehållet miljöskydd. Regeringen föreslås alltså vara prövningsmyndighet.¹²

Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna saknar dock expertkunskap om havsområden utanför nationell jurisdiktion och bedöms ha svårt att förvärva sådan kunskap som krävs för prövningen. Argument om kunskap om lokala förhållanden, som brukar lyftas fram i diskussioner om länsstyrelsernas lämplighet som prövningsmyndighet i miljöfrågor, har inte heller relevans för prövningen av tillstånd för verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion.¹³

Inom Havs- och vattenmyndigheten finns det god erfarenhet av miljöprövningar. Rutiner och processer för prövningen kommer dock att behöva utvecklas. Det finns intern kompetensen för att göra det och arbetet beräknas kunna genomföras inom loppet av några månader. En utmaning som myndigheten har identifierat är behovet av en intern beredskap för att hantera alla eventuella ärenden, det vill säga även sådana som förväntas vara ovanliga. För uppgiften att pröva frågor om tillstånd för verksamheter som planeras i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller som kan påverka sådana områden kommer det att krävas ytterligare resurser och kompetensutveckling. Därtill efterfrågar Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att begära in underlag från andra myndigheter och experter.

Enligt vår bedömning kan det till exempel vara lämpligt att inhämta yttrande från Sveriges geologiska undersökning i ärenden som rör utvinning eller annat nyttjande av havsbotten. Myndigheten är pröv-

¹² SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*, s. 216 f.

¹³ Jämför SOU 2024:11 s. 224 f.

ningsmyndighet enligt lagen om kontinentalsockeln samt har ansvar och mandat att svara på frågor om miljöpåverkan av utvinning i havet.¹⁴

Den 21 januari 2025 redovisade Miljötillståndsutredningen sitt betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98). Utredningen hade i uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. I betänkandet föreslås bland annat att en ny statlig förvaltningsmyndighet ska få i uppdrag att som första instans pröva verksamheter och åtgärder genom miljöprövning. Den nya prövningsmyndigheten ska ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Myndighetens avgöranden ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen.¹⁵

Om Miljötillståndsutredningens förslag om en ny miljöprövningsmyndighet blir verklighet kan det finnas anledning att fundera på om även tillståndsprövningen enligt vårt förslag bör hamna på den nya myndigheten. Med beaktande av att genomförandet av avtalet kommer att utvärderas och utvecklas inom ramen för partskonferensens arbete anser vi dock att den mest effektiva lösningen, både för genomförandet av avtalet i stort och tillståndsprövningsprocessen, är att Havs- och vattenmyndigheten får ett samlat ansvar för det svenska genomförandet av avtalet. (För en bild av det övergripande ansvaret se förslagen nedan.)

Havs- och vattenmyndigheten bör ansvara även för övriga uppgifter

Som angetts ovan anser vi att Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som är bäst lämpad att som utgångspunkt pröva frågor om tillstånd för verksamheter. Mot bakgrund av att Havs- och vattenmyndigheten även är den myndighet som ansvarar för miljöfrågor i dessa områden anser vi att myndigheten bör ansvara för samtliga uppgifter som föreslås för genomförandet av avtalets bestämmelser om miljöbedömningar. Det innebär att Havs- och vatten-

¹⁴ För mer information om kompetensområden hos olika myndigheter med flera se Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, 2024-10-01, s. 16–19.

¹⁵ SOU 2024:98, *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 41 och 51 f.

myndigheten skulle få i uppgift att utöva skyldigheter rörande samråd och tillsyn, meddela föreskrifter samt tillhandahålla information och vägledning. Enligt vår bedömning finns det ingen annan myndighet som har bättre förutsättningar för att ansvara för uppgifterna än Havs- och vattenmyndigheten. Det ska beaktas att det är fråga om ett relativt omfattande regelverk.

Det är svårt att göra en beräkning av hur vanligt det kommer att vara med tillståndsärenden. Enligt vår uppskattning kan det komma att röra sig om en till fem förhandskontroller per år, en eller två prövningar om undantag per år och en tillståndsprövning vartannat år. Det är möjligt att antalet ärenden kommer att öka på sikt. Omfattningen av uppgifterna rörande samråd, tillsyn och vägledning påverkas av antalet tillståndsärenden och det förväntade antalet ärenden talar enligt vår bedömning för att ansvaret för miljöbedömningar ska stanna på en myndighet. Det torde vara svårt för en annan myndighet att tillägna sig en lika god bild av regelverket och tillämpningen som Havs- och vattenmyndigheten.

11.2.3 Ansvar för marina skyddade områden

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter med anledning av partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsverktyg eller nödåtgärder enligt del III i avtalet.

Myndigheten ska även utses till tillsynsmyndighet och få i uppdrag att tillhandahålla information och vägledning.

Ansvarig myndighet bör vara Havs- och vattenmyndigheten

Vi anser att uppgiften att meddela föreskrifter om marina skyddade områden och andra förvaltningsverktyg i havsområden utanför nationell jurisdiktion bör anförtros till Havs- och vattenmyndigheten.

Myndigheten har erfarenhet av arbete med att inrätta marina skyddade områden och områdesbaserade förvaltningsåtgärder på internationellt vatten. Det arbete som avses är myndighetens arbete inom ramen för konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten och konventionen om bevarande av marina levande

tillgångar i Antarktis samt arbetet inom Nordostatlantiska fiskerikommissionen. Myndigheten har även erfarenhet av att ta fram riktlinjer och förvaltningsverktyg för nätverk av marina skyddade områden i Arktis genom arbetet inom Arktiska rådet där Havs- och vattenmyndigheten leder den svenska delegationen i arbetsgruppen PAME (Protection of the Arctic Marine Environment). Dessutom har myndigheten erfarenhet av att beskriva ekologiskt eller biologiskt signifikanta marina områden globalt inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald.

Havs- och vattenmyndigheten besitter även expertkompetens som är viktig för genomförandet av den här delen av avtalet. Enligt myndighetens egen bedömning kan myndigheten vara med och bidra till utvecklingen av en process för områdesbaserade förvaltningsverktyg samt granska vetenskapligt underlag och förslag.¹⁶

Det är även värt att lyfta fram att Havs- och vattenmyndigheten har erfarenhet av att ta fram bevarandeåtgärder, till exempel fiskefria områden och förbud mot bottentrålning, inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Havs- och vattenmyndigheten har redan i dag viss föreskriftsrätt, såvitt avser begränsning av fiske. Enligt vår bedömning besitter Havs- och vattenmyndigheten dock inte bara tillräckligt med kompetens och resurser för att implementera partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsverktyg och nödåtgärder enligt avtalet genom föreskrifter. Myndigheten bedöms även kunna bidra till att områdesbaserade förvaltningsverktyg inrättas inom ramen för avtalet.

Även Statens geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Transportstyrelsen bedöms ha kompetens för att kunna bidra till arbetet med områdesbaserade förvaltningsverktyg.¹⁷ Det skulle till exempel kunna vara lämpligt att engagera Transportstyrelsen när föreskrifter för ett område riskerar att påverka sjöfarten. Frågan behöver dock behandlas i ett senare skede eftersom det ännu är oklart om åtgärder som begränsar sjöfarten kommer att hanteras av partskonferensen eller FN:s organisation för sjöfart (the International Maritime Organization).

¹⁶ Se Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, 2024-10-01, s. 13.

¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, 2024-10-01, s. 13.

Tillsyn

Havs- och vattenmyndigheten har inget tillsynsansvar för områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken. Myndigheten har dock ett ansvar för tillsynsvägledning i ett antal frågor som regleras i miljöbalken, bland annat miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken inom sitt ansvarsområde, vattenskyddsområden enligt 7 kap. och dumpning enligt 15 kap. (se 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen 2011:13). Havs- och vattenmyndigheten har även tilldelats ansvar för vissa frågor om tillsyn av genetiskt modifierade vattenlevande organismer (2 kap. 13 § miljötillsynsförordningen).

Det är i huvudsak länsstyrelserna och kommunerna som ansvarar för tillsynen enligt 7 kap. miljöbalken. Varken Länsstyrelserna eller kommunen är dock lämpliga som tillsynsmyndigheter för det områdesskydd som nu är relevant. Utifrån bedömningen ovan om att Havs- och vattenmyndigheten bör ansvara för meddelande av föreskrifter i denna del är det enligt vår bedömning även lämpligt att myndigheten får ansvar för tillsynen av efterlevnaden. I den mån det finns behov av tillsyn på plats i de berörda områdena är det sannolikt att myndigheten kommer att behöva ta hjälp av andra stater och regionala aktörer.

11.2.4 Ansvar för marina genetiska resurser

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om inlämning av information till plattformen för informationsdelning som inrättas under avtalet, offentlig förvaring av marina genetiska resurser och lagring av digital sekvensinformation, märkning och rapportering samt användning av traditionell kunskap som innehas av urfolk och lokala samhällen.

Myndigheten ska även utses till tillsynsmyndighet och få i uppdrag att tillhandahålla information och vägledning.

Ansvarig myndighet bör vara Havs- och vattenmyndigheten

När det gäller frågan om vilken myndighet som bör ansvara för genomförandet av bestämmelserna om hanteringen av marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion står valet mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Havs- och vattenmyndigheten har kunskap om genetiska resurser och arbetar aktivt för att ta fram övervakningsprogram och indikatorer för genetisk diversitet. Som nämnts ovan har Havs- och vattenmyndigheten även deltagit i arbetet kring förhandlingarna av avtalet.¹⁸

Naturvårdsverket har erfarenhet av arbete med genetiska resurser och digital sekvensinformation genom arbetet inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald. Frågan om tillträde till och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av genetiska resurser som stater har suveräna rättigheter till, det vill säga sådana genetiska resurser som finns inom en stats nationella jurisdiktion, regleras i Nagoyaprotokollet.¹⁹ Protokollet har genomförts genom EU:s så kallade ABS-förordning.²⁰ Sveriges behöriga myndighet enligt förordningen är Naturvårdsverket. I Naturvårdsverkets uppgifter ingår bland annat att pröva ansökningar om registrering av samlingar, ansvara för deklarationsskyldigheten rörande tillbörlig aktsamhet, företräda Sverige i frågor rörande genomförandet av förordningen samt utöva tillsyn för att säkerställa att användare av genetiska resurser och tillhörande traditionell kunskap i Sverige följer ABS-förordningen.

Trots de erfarenheter som Naturvårdsverket har anser vi att Havs- och vattenmyndigheten bör utses till ansvarig myndighet för att meddela föreskrifter kring hanteringen av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation samt utöva tillsyn över efterlevnaden av reglerna. Av det följer att myndigheten även bör ansvara för att tillhandahålla information om vägledning om regelverket. Avgörande för vår bedömning är den rådande ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Eftersom avtalet

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten, dnr 2024-000001, 2024-10-01, s. 10.

¹⁹ Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning, vilket är fogat till konventionen om biologisk mångfald (Nagoyaprotokollet).

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen. Förkortningen ABS står för Access and Benefit Sharing.

avser geografiska områden som faller inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde bör uppgifterna tillfalla myndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har även de kompetenser som krävs i form av erfarenheter från arbete med att meddela föreskrifter och utöva tillsyn.

Enligt vår bedömning vore det lämpligt om Havs- och vattenmyndigheten inhämtar information och råd från Naturvårdsverket med anledning av verkets erfarenheter från arbetet inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Det torde i framtiden även finnas behov av viss samordning mellan myndigheterna när det gäller gemensamma frågor i de olika regelverken.

En annan svensk myndighet vars verksamhetsområde anknyter till genetiska resurser är Gentekniknämnden. Nämnden är en statlig myndighet som har som sin främsta uppgift att genom rådgivande verksamhet främja en etiskt försvarbar och säker användning av gentekniken så att människors och djurs hälsa och miljön skyddas. Nämnden ska bland annat yttra sig vid ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken, ge råd till berörda myndigheter i frågor om genteknik och sprida kunskap om den gentekniska utvecklingen.²¹

Nämnden består av sju experter och åtta politiker, med personliga ersättare, samt en ordförande och en vice ordförande. Samtliga har andra huvudsysslor vid sidan av arbetet i nämnden. På myndighetens kansli arbetar även två forskarutbildade genetiker.²² Det är således fråga om en liten myndighet med begränsade resurser. Myndigheten har inte heller erfarenhet av att meddela föreskrifter eller utöva tillsynsarbete. Det är dock möjligt att nämnden ändå kommer att engageras i det svenska genomförandet. Under år 2023 lämnade nämnden till exempel synpunkter rörande den svenska handlingslinjen i förhandlingarna om digital sekvensinformation inom ramen för konventionen om biologisk mångfald.²³

²¹ 1 och 2 §§ förordningen (2007:1075) med instruktion för Gentekniknämnden.

²² Se mer information på nämndens hemsida www.genteknik.se/om-gentekniknamnden/ (besökt 2025-01-26) och i 4–6 §§ förordningen med instruktion för Gentekniknämnden.

²³ Gentekniknämnden, *Verksamhetsredogörelse – Gentekniknämnden 2023*, 2024-02-14, diarienummer 1.3.2-2023-035, s. 3.

12 Övriga delar av avtalet

12.1 Utredningens överväganden

12.1.1 Något om de avslutande bestämmelserna i avtalet

I de avslutande delarna av avtalet¹ finns bestämmelser om bland annat finansiering, tvistlösning, rösträtt, provisorisk tillämpning och uppsägning.

I bestämmelser om genomförande och efterlevnad anges bland annat att parterna ska övervaka genomförandet av sina skyldigheter enligt avtalet och rapportera till partskonferensen om vilka åtgärder som har vidtagits för genomförandet (artikel 54). Det ska även inrättas en genomförande- och efterlevnadskommitté (artikel 55).

Avtalet etablerar ett antal organ som på olika sätt ska underlätta och överse genomförandet av avtalet (se avsnitt 4.1.2). Dessa ska finansieras genom fastställda bidrag av parterna som i sin tur bestäms på grundval av FN:s bidragsskala (artikel 52.2). Avtalet etablerar även en finansiell mekanism bestående av en frivillig fond till stöd för utvecklingsländer, en särskild fond (se avsnitt 8.3.9) och en global miljöfond. Den globala fonden ska bland annat finansiera projekt för kapacitetsuppbyggnad (se avsnitt 8.1.8 och 9.1.5) och bistå utvecklingsländer i genomförandet av avtalet.

I avtalets del IX finns bestämmelser om tvistlösning. Förfarandet hänvisar till bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention (artikel 60.1). För parter som även är parter till konventionen innebär det att det forumval som parten har gjort enligt konventionen även ska tillämpas för tvister enligt avtalet, såvida inte parten gör ett annat forumval för lösning av tvister enligt avtalet (artikel 60.3). I samband med att Sverige ratificerade konventionen avgavs en

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

förklaring om att Sverige valde internationella domstolen för biläggande av tvister rörande tolkningen och tillämpningen av konventionen (se artikel 287 i konventionen).

Det kommer att finnas möjlighet för EU att rösta för alla medlemsstater. Om EU kommer använda sig av denna möjlighet eller inte beror på hur rådsbeslutet om EU:s ratificering formuleras. Vid EU:s ratifikation av avtalet ankommer det på EU att lämna en detaljerad förklaring om arten och räckvidden av sin behörighet. (Se artiklarna 64.2 och 67.2.)

12.1.2 Undantag och förklaringar

Förslag: Vid Sveriges tillträde till avtalet ska förklaras att Sverige utesluter all retroaktiv verkan av tillämpningen av bestämmelserna i del II avseende marina genetiska resurser och digital sekvensinformation, inbegripet rimlig och rättvis fördelning av nytta.

Som utgångspunkt får inga reservationer eller undantag göras från avtalet (artikel 70). När det gäller bestämmelserna om marina genetiska resurser finns det dock möjlighet för parterna att göra ett undantag såvitt avser retroaktiv tillämpning. Om inget undantag görs skriftligen i samband med att en part undertecknar, ratificerar, godkänner, godtar eller ansluter sig till avtalet ska tillämpningen av bestämmelserna i del II i avtalet omfatta användningen av marina genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram före ikraftträdandet (artikel 10.1).

Vi föreslår att Sverige vid ratificeringen av avtalet förklarar att Sverige gör ett undantag enligt artikel 10.1 och att bestämmelserna i del II i avtalet därför endast kommer att tillämpas på sådana marina genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram sedan avtalet trätt i kraft för svensk del. Skälen för förslaget finns i avsnitt 8.3.4 och 8.3.5.

Huvudregeln om att inga reservationer eller undantag får göras från avtalet hindrar inte att en stat eller regional organisation för ekonomisk integration vid ratificering av avtalet avger en förklaring eller gör ett uttalande i syfte att harmonisera sina författningar och föreskrifter med bestämmelserna i avtalet (artikel 71).

När det här betänkandet skrivs har 18 stater anslutit sig till avtalet. Några av dessa har avgett en förklaring i enlighet med artikel 71. Exempelvis har Frankrike förklarat sitt stöd för FN:s deklARATION om urfolks rättigheter, bekräftat en förklaring rörande tvistlösningsförfarandet som gjordes i samband med att Frankrike ratificerade FN:s havsrättskonvention och refererat till EU:s kommande förklaring rörande omfattningen av sin behörighet (se artikel 67.2). Avtalets aktuella status och parternas förklaringar med mera anges på FN:s hemsida för samling av fördrag.²

Som angetts ovan avgav Sverige en förklaring om forumval för biläggande av tvister i samband med ratificeringen av havsrättskonventionen. Då noterades även att Sverige som medlemsstat i EU har överlåtits sin kompetens i vissa frågor till EU. Även vid ratificeringen av avtalet om långvandrande fiskbestånd³ gjordes en sådan förklaring. Sverige och övriga medlemsstater i EU förklarade då att de som medlemsstater i unionen har överfört behörigheten till unionen när det gäller vissa områden som omfattas av avtalet. Medlemsstaterna bekräftade även den förklaring av behörigheten som unionen hade avgett vid ratificering av avtalet.

Inför ratificeringen av det här avtalet har det inte, åtminstone inte när det här betänkandet skrivs, bestämts att enskilda medlemsstater ska avge en förklaring om att de har överfört viss behörighet till EU. Eftersom även det här avtalet har betydelse för frågor i vilka EU har behörighet kan det dock komma att bli aktuellt.

² Se https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en#EndDec.

³ Avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (SÖ 2000:1) om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (2003:61).

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Utredningens överväganden

Förslag: Bestämmelserna om marina genetiska resurser ska endast tillämpas på genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram efter ikraftträdandet.

Avtalet¹ är öppet för anslutning av stater och regionala organisationer för ekonomisk integration (artikel 66). En sådan organisation är EU som har undertecknat avtalet och arbetar – när det här betänkandet skrivs – med förberedelserna för en ratificering. Avtalet träder i kraft 120 dagar efter den dag då minst 60 instrument för ratifikation, godkännande, godtagande eller anslutning har deponerats hos FN:s generalsekreterare (artikel 68.1).

Det är svårt att uppskatta hur lång tid det kommer att ta innan 60 instrument för ratifikation med mera har deponerats. När det här betänkandet skrivs har 111 parter undertecknat avtalet och 18 anslutit sig till det. Avtalets aktuella status anges på FN:s hemsida för samling av fördrag.² Det är inte möjligt för oss att göra en någorlunda god bedömning av när avtalet kommer att träda i kraft.

De bestämmelser som förslås för genomförandet av avtalet bör enligt vår bedömning träda i kraft i samband med att avtalet träder i kraft för svensk del.

¹ The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

² Se [//treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en#EndDec).

De föreslagna bestämmelserna om marina genetiska resurser ska inte tillämpas på resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram innan avtalet träder i kraft (se bedömningar i avsnitt 8.3.4 och 8.3.5). Det behövs därför en övergångsbestämmelse.

Det bedöms inte behövas några övergångsbestämmelser för övriga förslag.

14 Konsekvenser av förslagen

14.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att bedöma vilka konsekvenser förslagen kan medföra. Kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda ska beskrivas och beräknas. Även andra relevanta konsekvenser ska beskrivas och om det är möjligt beräknas. Fler krav på konsekvensbeskrivningen anges i 5–9 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska vi föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område, se 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Enligt kommittédirektiven ska vi genomföra kvantifierade beräkningar av samhällsekonomiska effekter för att bedöma ändamålsenligheten av de olika föreslagna åtgärderna samt göra en bedömning av förslagens konsekvenser för miljön. Vi ska även beakta och redovisa frågor som berör totalförsvaret.

14.2 Utredningens uppdrag

Förenta nationernas generalförsamling antog i juni 2023 ett nytt avtal inom ramen för havsrättskonventionen – The Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. Vi har haft i uppdrag att analysera avtalet samt bedöma och föreslå vilka författningsändringar som ett svenskt tillträde till och genomförande av avtalet kräver. I uppdraget har ingått att föreslå vilka myndigheter som ska ansvara för de frågor som behandlas i avtalet och vilka befogenheter de föreslagna myndigheterna ska ha.

Det har inte ingått i uppdraget att bedöma om Sverige bör tillträda avtalet. Vi har alltså haft att utgå ifrån att Sverige ska tillträda avtalet och att skyldigheterna enligt avtalet därför behöver genomföras. På grund av det redogör vi inte för de konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas. Vi redogör inte heller för statens kostnader för att vara part till avtalet om dessa kostnader inte uppstår till följd av våra förslag.

14.3 Arbetet med konsekvensbeskrivningen

Avtalet i stort utgör ett ramverk och skapar förutsättningar för ytterligare reglering inom de områden som behandlas i avtalet. Genom de kommande partskonferenserna som avtalsparterna ska sammanträda i kommer den närmare tillämpningen av bestämmelserna i avtalet att utformas och ytterligare skyldigheter skapas. Det har därför varit svårt att bedöma kostnaderna och övriga konsekvenser av våra förslag. När partskonferensen antar beslut om genomförandet av avtalet kan det finnas behov av myndighetsföreskrifter. Partskonferensen ska fortlöpande se över och utvärdera genomförandet av avtalet (artikel 47.6 i avtalet). För det arbetet ska parterna övervaka genomförandet av sina skyldigheter enligt avtalet och rapportera till partskonferensen om vilka åtgärder som har vidtagits för att genomföra avtalet (artikel 54). Det vore enligt vår bedömning lämpligt att utvärdera konsekvenserna av våra förslag inom ramen för det arbetet. Havs- och vattenmyndigheten bedöms få bäst förutsättningar för att utvärdera konsekvenserna.

Även pågående arbete inom ramen för andra regelverk och organisationer har inneburit en utmaning. En problematik är att sådan verksamhet som faller inom mandaten för Internationella havsbottenmyndigheten ISA och Internationella sjöfartsorganisationen IMO inte uttryckligen har undantagits från avtalets tillämpningsområde. Det är därför svårt att säga något om i hur stor utsträckning förslagen om bland annat tillståndsplikt kommer att påverka svenska rederier och svensk fiskerinäring. För den bedömningen se avsnitt 6.1.

För att kunna bedöma förutsättningarna för förslagen och konsekvenserna för forskare, enskilda forskningsprojekt och forskningen i stort har vi tagit särskild hjälp av företrädare för

Naturvårdsverket, Naturhistoriska riksmuseet och branschorganisationen Lif – de forskande läkemedelsföretagen samt av enskilda forskare inom akademien.

Vid bedömningen av konsekvenserna för Havs- och vattenmyndigheten, Naturhistoriska riksmuseet och totalförsvaret har vi fört en dialog med företrädare för myndigheterna.

Vi har i möten med Ekonomistyrningsverket diskuterat förslagen och våra förutsättningar för konsekvensbeskrivningen.

14.4 Utredningens förslag

14.4.1 Förslagen i grova drag

Förslagen innebär att avtalet genomförs genom införandet av en ny svensk lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion och en tillhörande förordning. Vi har gjort bedömningen att de nya bestämmelserna inte bör arbetas in i miljöbalken utan i stället hållas samlade i en ny lag. Ordningen bedöms leda till att lagstiftningen blir enklare att överskåda och tillämpa. Det har även beaktats att inte alla bestämmelser i avtalet är av miljökaraktär. För övervägandena i denna del se avsnitt 4.3.3.

Förslagen kräver mindre följdändringar i miljöbalken, förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

I huvudsak innebär förslagen följande.

14.4.2 Allmänt om den nya lagstiftningen

De föreslagna bestämmelserna i lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska gälla för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas

1. av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
2. av personer som inte är svenska medborgare men som har hemvist i Sverige, samt
3. med eller från svenska fartyg och svenska luftfartyg.

För vissa av bestämmelserna rörande marina genetiska resurser gäller att de även ska tillämpas för verksamheter eller åtgärder som avser användning och förvaring av marina genetiska resurser samt lagring av digital sekvensinformation i Sverige som bedrivs eller vidtas av andra fysiska och juridiska personer.

Lagen ska inte gälla för militär verksamhet.

I den föreslagna förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion regleras ansvaret för myndighetsuppgifter såsom tillståndsprövning, tillsyn och meddelande av föreskrifter.

14.4.3 Miljöbedömningar

Avtalets krav på att miljöbedömningar ska utföras inför att verksamheter bedrivs i havsområden utanför nationell jurisdiktion genomförs genom att krav på tillstånd ställs för sådana verksamheter och åtgärder. Krav på tillstånd ställs även för verksamheter och åtgärder i havsområden inom andra staters jurisdiktion som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. För verksamheter och åtgärder i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner som provas enligt 6 kap. miljöbalken införs en skyldighet att samråda genom plattformen för informationsdelning.

Förslaget innebär i huvudsak följande.

- När bland annat svenska fysiska och juridiska personer planerar att utföra någon typ av verksamhet som kan ha en viss påverkan på den marina miljön ska det ske en prövning av om verksamheten ska tillåtas med hänsyn till verksamhetens miljökonsekvenser. Om en planerad verksamhet kan komma att ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön, eller om effekterna av verksamheten är okända eller oklara, ska det först utföras en så kallad förhandskontroll. En verksamhetsutövare ska till prövningsmyndigheten anmäla en verksamhet vars effekter uppnår detta gränsvärde. Om det vid förhandskontrollen bedöms att verksamheten kan orsaka avsevärda föroreningar eller andra märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön ska det genomföras en miljöbedömning innan ett slutligt beslut om tillstånd kan fattas. Om det har gjorts en bedömning av verksamhetens miljöeffekter i ett annat sammanhang behöver

det under vissa förutsättningar inte utföras någon förhandskontroll eller tillståndsprövning.

- Havs- och vattenmyndigheten ska handlägga och besluta i ärenden om tillstånd. I vissa fall kan det bli aktuellt för regeringen att pröva ett ärende. Om en verksamhet berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om ärendet annars är av folkrättsligt principiellt intresse ska regeringen ges tillfälle att ta över ärendet för prövning. Regeringen ska pröva ärenden när det krävs dispens enligt 2 kap. miljöbalken på grund av den förväntade påverkan på miljön. När regeringen ska besluta i ett ärende ska Havs- och vattenmyndigheten bereda ärendet.
- Ansvaret för att ta fram underlag för bedömningarna ska ligga på verksamhetsutövaren. Inför förhandskontrollen ska denne ge in underlag om verksamheten, platsen, en inledande analys av miljöeffekter och uppgifter om möjliga alternativ. Om det därefter ska göras en miljöbedömning ska verksamhetsutövaren ta fram ett förslag på avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen, ett utkast på miljökonsekvensbeskrivningen samt därefter en slutlig miljökonsekvensbeskrivning. Havs- och vattenmyndigheten ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och det innehåll som behövs för tillståndsprövningen.
- Under förhandskontrollen och miljöbedömningen ska information och underlag offentliggöras genom plattformen för informationsdelning för att möjliggöra synpunkter från andra avtalsparter och berörda aktörer. Även rapporter och information om tillståndsgivna verksamheter ska offentliggöras. Havs- och vattenmyndigheten får ansvar för samråd.
- Havs- och vattenmyndigheten får behörighet att genomföra strategiska miljöbedömningar av planer och program. Myndigheten får även meddela föreskrifter för genomförandet av miljöbedömningar och förfarandet kring tillståndsprövningen.
- Tillståndshavare åläggs att fortlöpande kontrollera och rapportera om den verksamhet som ett tillstånd avser för att motverka och förebygga avsevärda negativa miljöeffekter som verksamheten kan befaras medföra. Rapporterna ska årligen ges in till Havs- och vattenmyndigheten som utses till tillsynsmyndighet.

Tillståndshavare ska även omgående underrätta tillsynsmyndigheten om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa effekter på miljön som inte förutsågs i miljöbedömningen eller som har samband med en driftstörning eller liknande händelse.

- Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan alternativt bryter mot villkoren för ett tillstånd eller mot tillsynsbestämmelserna ska dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är att anse som ringa ska det inte dömas till ansvar.

14.4.4 Marina skyddade områden

Förslagen för genomförandet av avtalets bestämmelser om marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg innebär i huvudsak följande.

- Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter till skydd för marina områden utanför nationell jurisdiktion. Föreskrifterna ska baseras på partskonferensens beslut om åtgärder och får avse inskränkningar för verksamheter i ett visst område.
- Myndigheten föreslås även få i uppdrag att utöva tillsyn i syfte att säkerställa att verksamheter under svensk jurisdiktion följer föreskrifterna.
- Den som orsakar en skada eller en risk för skada inom ett område som omfattas av en föreskrift enligt ovan döms till böter eller fängelse i högst två år. Den som bryter mot en föreskrift utan att det medför någon skada eller risk för skada döms till böter.

14.4.5 Marina genetiska resurser

Förslagen för genomförandet av avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser innebär att det införs en anmälningsplikt för hanteringen av genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Anmälningsplikten omfattar även användningen

av digital sekvensinformation om sådana resurser. Förslagen innebär även krav på tillgängliggörande av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling. Dessutom ska godkännande inhämtas innan traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen får användas. I huvudsak innebär förslagen följande.

- Den som har för avsikt att samla in marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Efter att insamlingen har genomförts ska ytterligare information lämnas.
- Även den som bedriver forskning om och utveckling av den genetiska sammansättningen hos marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion ska lämna uppgifter till plattformen för informationsdelning.
- Marina genetiska resurser från områden utanför nationell jurisdiktion som är föremål för forskning och utveckling ska överlämnas till en offentlig samling senast tre år efter att forskningen påbörjades. Detsamma gäller för digital sekvensinformation som är föremål för forskning och utveckling. Sådan information ska inom samma tidsfrist lämnas över till en offentligt tillgänglig databas. Tidsfristen ska kunna förlängas om de genetiska resurserna på grund av pågående användning inte kan tillgängliggöras inom tre år.
- Den som ansvarar för en samling ska se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om deras ursprung. Motsvarande skyldighet gäller för den som ansvarar för en databas. Den som ansvarar för en samling eller en databas ska dessutom vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser.

- Naturhistoriska riksmuseet får i uppdrag att på förfrågan från användare ta emot och förvara marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion i enlighet med kraven i den nya lagen.
- Traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion får användas endast efter att godkännande för användningen har inhämtats från berörda urfolk och lokala samhällen.
- Bestämmelserna om marina genetiska resurser ska inte tillämpas retroaktivt. Bestämmelserna ska inte heller tillämpas på fiske eller på marina genetiska resurser som fångats in i samband med fiske så länge dessa inte används för sina genetiska resurser.
- De svenska bestämmelserna om digital sekvensinformation ska tillämpas på digital information om DNA- och RNA-sekvenser.
- Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utöva tillsyn över regelverket och får möjlighet att meddela närmare föreskrifter om genomförandet.
- Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om anmälningsplikt eller inte överlämnar genetiska resurser eller digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive databas döms till böter. Detsamma gäller den som använder traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen utan att först inhämta godkännande för användningen.

14.5 De som berörs av förslaget

14.5.1 Myndigheter

Den myndighet som i störst utsträckning påverkas av förslagen är Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten kan sägas få ett slags övergripande ansvar för genomförandet av avtalet. I myndighetens uppgifter ingår bland annat att handlägga och pröva frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder samt meddela föreskrifter för

och utöva tillsyn över regelverken avseende miljöbedömningar, marina skyddade områden och marina genetiska resurser.

I vissa fall kan det bli aktuellt för regeringen att pröva frågan om tillstånd för verksamheter och åtgärder. När regeringen ska besluta i ett ärende ska Havs- och vattenmyndigheten bereda ärendet.

Beslut som meddelats av Havs- och vattenmyndigheten ska överklagas till mark- och miljödomstol. Med anledning av bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde ska överklagande göras till mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt.

Naturhistoriska riksmuseet får i uppdrag att på förfrågan från användare ta emot och förvara marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion i enlighet med kraven i den nya lagen. Vid förvarningen följer krav på märkning av resurser och återkommande rapporteringar till en digital plattform vilket museet behöver ha en ordning för.

Användare som ska överlämna marina genetiska resurser kan vända sig till andra offentliga samlingar än de som finns hos Naturhistoriska riksmuseet, så länge samlingarna lever upp till kraven kring förvaringen. Det torde i så fall i första hand vara fråga om Göteborgs naturhistoriska museum. Prover med encelliga organismer som bakterier och virus kan däremot inte överlämnas till Naturhistoriska riksmuseet eller Göteborgs naturhistoriska museum. För förvaringen av sådan prover krävs särskild utrustning.

Vissa av de skyldigheter som riktar sig till enskilda fysiska och juridiska personer under Sveriges jurisdiktion förenas med straffsanktioner. Vid överträdelse av straffbestämmelserna berörs således Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

Totalförsvaret berörs inte av förslagen. Se mer om den bedömningen nedan i avsnitt 14.6.3.

14.5.2 Verksamhetsutövare

Förslagen påverkar fysiska och juridiska personer som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i någon mån även i havsområden inom andra staters jurisdiktion.

Teoretiskt sett kan tillståndsplikten komma i fråga för allt från djuphavsgruvdrift till fiske, forskningsexpeditioner och turism, beroende på havsområdets egenskaper. Regleringen i avtalet syftar till att säkerställa att verksamheter som utvinning av mineraler, klimatmanipulerande åtgärder samt byggande av flytande plattformar för exempelvis energialstring och aquakultur föregås av en miljöbedömning innan de tillåts. Svenska aktörer förväntas dock inte bedriva sådana verksamheter i de aktuella havsområdena under överskådlig framtid. Bortsett från sjöfarten är den svenska aktiviteten i havsområden utanför nationell jurisdiktion mycket begränsad.

Det är osäkert i hur stor utsträckning förslagen om tillståndsplikt kommer att påverka svenska rederier och svensk fiskerinäring. Detta eftersom det finns andra relevanta regelverk för dessa verksamheter. För den bedömningen se avsnitt 6.1.

Föreskrifter till skydd för marina områden kan komma att påverka alla som befinner sig inom och eventuellt även nära ett sådant område.

Forskningsexpeditioner i havsområden utanför nationell jurisdiktion kan komma att påverkas av förslagen om tillståndskrav, marina skyddade områden och rapporteringsskyldighet för insamling av marina genetiska resurser. Här kan till exempel nämnas att det svenska forskningsfartyget Oden användes för 24 expeditioner till Arktis och fem till Antarktis under åren 1991–2023.¹

De som ansvarar för databaser som innehåller digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion omfattas av kravet om att informationen ska märkas med information om de genetiska resursernas ursprung. De påverkas även av det föreslagna kravet om att en rapport om innehavet av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska upprättas och lämnas in till plattformen för informationsdelning en gång vartannat.

¹ Se mer om de svenska forskningsfartygens aktiviteter på Polarforskningssekreterariatets hemsida. Se till exempel www.polar.se/nyheter/2024/regeringen-undersoker-mojligheterna-foer-ett-nytt-polarforskningsfartyg/ (besökt 2025-03-02).

14.5.3 Forskare

Som nämnts ovan påverkas forskare som samlar in marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion av de föreslagna bestämmelserna om miljöbedömningar, marina skyddade områden och marina genetiska resurser.

Forskare som bedriver forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser, inbegripet genom tillämpning av bioteknik, påverkas av förslagen om marina genetiska resurser. Skyldigheterna i denna del omfattar inte endast de som har samlat in resurserna utan alla som vid sådan forskning använder marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion eller digital sekvensinformation om sådana resurser.

Forskning om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs vid institutioner vid Göteborgs universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Stockholms universitet.

Lif – de forskande läkemedelsföretagen har medlemsföretag som bedriver forskning kring utvecklingen av nya läkemedel. Enligt företrädare för organisationen är det endast en begränsad del av medlemsföretagens forskning som faller under förslagets tillämpningsområde i dagsläget.

I forskningsprojekt deltar ofta flera forskare. När forskning bedrivs inom en juridisk person, till exempel vid ett universitet som en del av staten, kommer ansvaret som utgångspunkt att ligga på den juridiska personen. I praktiken kommer ansvaret – efter delegering – att ligga på en forskare som är ansvarig på projektet. Skyldigheten kommer alltså inte att ligga på varje forskare. Mot bakgrund av det bedömer vi att kraven om rapportering och överlämning till offentliga samlingar och databaser inte komma att påverka mer än ett tiotal personer i Sverige.

14.5.4 Enskilda personer

Enligt förslagen ska Havs- och vattenmyndigheten kunna meddela föreskrifter till skydd för marina områden utanför nationell jurisdiktion. Föreskrifterna ska baseras på partskonferensens beslut om åtgärder och får avse inskränkningar för verksamheter i ett visst om-

råde. Sådana föreskrifter kan komma att påverka alla som rör sig i ett sådant område.

14.6 Konsekvenserna för staten

14.6.1 Konsekvenserna för Havs- och vattenmyndigheten

Förutsättningarna för bedömningen

Vi har för bedömningen fått hjälp av berörda tjänstemän vid Havs- och vattenmyndigheten för att kunna uppskatta förslagets konsekvenser för myndighetens arbete och organisation samt kostnaderna för hanteringen av de nya uppgifterna, både inledningsvis och över tid. Utifrån de tidsramar som vi har haft att anpassa oss till har bedömningen dock inte kunnat stämmas av med myndighetens generaldirektör eller avdelningschefer.

Havs- och vattenmyndigheten har nyligen föreslagit en höjning av förvaltningsanslaget med 2 000 000 kronor årligen för 2026 och 2027 samt med 4 000 000 kronor för 2028. 1 000 000 kronor motsvarar enligt myndighetens beräkning en årsarbetskraft. I beräkningen ingår uppgifter som inte följer av utredningens förslag, se mer nedan.

Som framgår nedan innebär förslagen att det tillkommer kostnader för staten. Kostnader som kan hänföras till miljöbedömningar torde i någon mån kunna täckas av avgifter. Havs- och vattenmyndigheten föreslås nämligen få rätt att meddela föreskrifter om avgifter för kostnader för prövning och tillsyn med mera. Enligt vår bedömning kommer det dock även att krävas finansiering genom omfördelning från annat anslag i statsbudgeten. Omfördelning bör i första hand ske från samma utgiftsområde i statsbudgeten.

Kostnader för myndighetens övergripande arbete

Internationellt deltagande

Eftersom Havs- och vattenmyndigheten får ett omfattande ansvar för genomförandet av avtalet kommer uppdraget inledningsvis att innebära arbete inom ramen för partskonferensen eller dess underorgan för att få fram mer detaljerade arbetsformer i många delar av avtalet. Sannolikt kommer tjänstemän från myndigheten att delta

som expertstöd i den svenska delegationen till partskonferensen. Det är av stor betydelse att myndigheten följer och deltar i arbetet för att arbeta upp kunskap om hur arbetet med tillämpningen av avtalet framskrider.

För att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna hantera de nya uppgifterna krävs även att myndigheten deltar i eller åtminstone bevakar arbetet i andra konventioner och internationella organ som vars arbete berörs av avtalets bestämmelser.

Det innebär ett utökat internationellt deltagande för myndighetens del och för det bedöms det krävas ytterligare resurser för det arbetet. Enligt vår bedömning kan den här uppgifter komma att kräva motsvarande en årsarbetskraft för de första åren efter avtalets ikraftträdande.

Vid redovisningen av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag rörande vilken kapacitet det finns inom Sverige som kan bidra till det framtida genomförandet av avtalet på internationell nivå redovisade myndigheten även att man såg ett behov av generell förstärkning vad gäller havsrättslig kompetens. Detta behov bedöms kunna hanteras inom ramen för en kortvarig extrasatsning och löpande fortbildning. Från myndighetens sida efterfrågas inga extra resurser för det arbetet.

Med anledning av vårt förslag kan det förväntas att Havs- och vattenmyndigheten även kommer att få ett regeringsuppdrag som innebär att myndigheten ska bevaka vad som händer på plattformen för informationsdelning. Det kan även bli aktuellt att myndigheten deltar aktivt inom ramen för till exempel den regionala Oskar-konventionen för att ta fram och granska förslag om skyddade områden.

De ovannämnda uppgifterna finns dock inte med i vårt förslag och kostnaderna för dessa bedöms därför inte.

Tillhandahållande av information och vägledning

Det kommer att finnas behov av särskilda informationsinsatser från Havs- och vattenmyndighetens sida, särskilt i samband med att regelverket träder i kraft. Det bedöms inte krävas några extra resurser med anledning av dessa insatser utan kostnaderna för uppgiften bedöms rymmas under de uppgifter som anges under de olika avsnitten nedan.

Myndigheten kan även förväntas behöva svara på frågor från de som ska tillämpa regelverket. Behovet bedöms vara som störst i förhållande till reglerna kring tillståndsprövningen för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Vi uppskattar att det inte kommer att röra sig om fler än tio frågeställare per år. Innan det tydliggörs hur avtalets gränsvärden och möjlighet till undantag från kraven ska tolkas och tillämpas för till exempel fiske och sjöfart kan det inkomma fler frågor. Uppgiften bedöms inte vara så tidskrävande och bedöms kunna hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet.

Kostnader för uppgifter avseende miljöbedömningar

Utgångspunkter för beräkningen

Enligt förslagen får Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att handlägga och pröva frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder, utöva samråd, meddela föreskrifter för tillämpningen, tillhandahålla information och vägledning samt utöva tillsyn över efterlevnaden av regelverket. Därtill får myndigheten möjlighet att genomföra strategiska miljöbedömningar.

Som vi har redovisat ovan är den svenska verksamhet som skulle kunna omfattas av bestämmelserna om förhandskontroll och miljöbedömningar mycket begränsad, med möjligt undantag för sjöfarten. Den befintliga och relativt omfattande regleringen av miljöpåverkan från svenska fartyg bör innebära att det som utgångspunkt kan bli aktuellt att genomföra miljöbedömningar för sjöfart främst vid upprepade passager i särskilt känsliga eller betydelsefulla områden.

För svensk del bedöms frågor om tillstånd främst aktualiseras för verksamheter relaterade till forskning, turism och eventuell bioprospektering i områden som är särskilt känsliga eller betydelsefulla. Även tillståndprocesser för fiske i havsområden bortom nationell jurisdiktion kan påverkas av ett svenskt tillträde till avtalet.

Beräkningen nedan har gjorts utifrån en bedömning att det skulle kunna komma att bli aktuellt med en till fem förhandskontroller per år, en eller två provningar om undantag per år och en tillståndsprövning vartannat år.

Kostnader för tillståndsprövningen

Omfattningen av prövningen avgörs av vad det är för typ av verksamhet eller åtgärd som ska förhandsgranskas och tillståndsprövas samt var verksamheten ska äga rum. Det är därför inte möjligt att säga något om vilken årlig kostnad Havs- och vattenmyndigheten kommer att ha för tillståndsprövningen. Särskilt mot bakgrund av att ärenden om tillstånd bedöms bli ovanliga.

För beräkningen av kostnaderna för att pröva frågan om tillstånd för en forskningsresa kan ledning tas från de resurser som används när Polarforskningsinstitutet prövar frågan om tillstånd för forskningsresor till Antarktis. Det behöver dock beaktas att Polarforskningsinstitutet endast tillståndsprövar aktiviteter i ett begränsat område, medan det vid prövning enligt avtalet kan röra sig om forskningsresor i alla havsområden utanför nationell jurisdiktion. Generellt är bedömningarna som tillståndsprövningen kräver av hög komplexitet på grund av den begränsade kunskap som finns om miljön och om biologiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Det kommer för tillståndsprövningar vara svårt att inom myndigheten upparbeta tillräckligt specifik kompetens för att kunna göra en ordentlig bedömning av miljöeffekter i alla havsområden som kan bli aktuella. Det kan i stället lösas genom att myndigheten tilldelas särskilda anslag för att anlita experter eller konsulter och låta myndighetens tjänstemän fokusera på tillståndprocessen.

Det kommer att vara än svårare för myndigheten att bedöma förutsättningarna för större verksamheter som till exempel energianläggningar. För att kunna genomföra miljöbedömningen och ta ställning till det underlag som en verksamhetsutövare tar fram kommer det sannolikt att krävas extern expertis inom till exempel djuphavsekologi. Även tekniska konsulter kan behöva anlitas för att bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen är tillfyllest.

Havs- och vattenmyndigheten kommer även att behöva arbeta upp kompetens inom myndigheten för hanteringen av tillståndsprövningen. För det kommer det att krävas ytterligare bemanning då myndigheten i dag endast prövar frågor om tillstånd för fiske, dispens från förbudet mot dumpning bland annat för svenska fartyg och flygplan i och över det fria havet och vissa mindre ansökningar som till exempel inneslutet hållande av genetiskt modifierade vatten-

levande organismer. Enligt vår bedömning kommer det sannolikt redan inledningsvis krävas tillkommande resurser motsvarande en heltidstjänst för att först kunna utveckla kompetens och sedan hantera och administrera provningar när de dyker upp.

Därtill kommer kostnader för inhämtande av expertunderlag för vilket det inte finns eller kommer att upparbetas kompetens inom myndigheten. I dagsläget budgeteras cirka 100 000 kronor årligen för inhämtande av underlag och anlitan av experter. Bedömningen görs att ytterligare 100 000 kronor per år kan komma att behövas för de ökade behoven. Detta beror dock på vilken typ av verksamhet som aktualiseras och beräkningen görs utifrån antaganden om att myndigheten kommer att ha upparbetat en viss erfarenhet internt. Kostnaden för inhämtande av expertunderlag kommer alltså att vara större inledningsvis och sedan minska på sikt.

För att pröva frågan om en verksamhet eller åtgärd är undantagen från kravet om tillståndsprövning, det vill säga om en verksamhet eller åtgärd redan har prövats tillfyllest av ett annat organ, krävs främst en jämförande analys av de olika regelverken och kravnivåerna. Vid bedömningar av fiske och regionala fiskeorgans regleringar bedöms kompetens finnas inom Havs- och vattenmyndigheten. För bedömningar av till exempel sjöfartens regelverk kommer det dock att kräva en större insats. Inledningsvis kan det eventuellt komma att krävas en del extra arbete, men sett över tid bedöms uppgiften kunna hanteras med myndighetens befintliga resurser.

Kostnader för ökad administration

Ansvar för handläggningen av ärenden och för samråd innebär en utökad administration. Till följd av kraven ska information och underlag delas genom plattformen för informationsdelning som förvaltas av avtalets sekretariat och offentliggörs på myndighetens webbplats. Synpunkter som inkommer under miljöbedömningen ska myndigheten vidareförmedla till verksamhetsutövaren. I vissa fall behöver synpunkter från andra parter besvaras. Villkor för plattformen ska fastställas av partskonferensen.

Administrationen hänförlig till ärenden som myndigheten handlägger eller tillståndsgivna verksamheter och åtgärder bedöms inte vara särskilt betungande mot bakgrund av att ärenden om tillstånd

bedöms bli ovanliga. Uppgiften bedöms kunna hanteras med den heltidstjänst som bedöms behövas för tillståndsprövningen. Beroende på den tekniska lösningen för plattformen kan det finnas visst behov av it-stöd.

När det gäller behovet av eventuella översättningar för samrådet genom plattformen för informationsdelning innebär förslagen att Havs- och vattenmyndigheten kan ålägga en verksamhetsutövare att ombesörja detta genom att anta föreskrifter, bland annat om samrådet. Havs- och vattenmyndigheten föreslås även få rätt att meddela föreskrifter om avgifter för kostnader för provning och tillsyn samt nödvändiga översättningar och andra kostnader förenade med samråd. Översättningsbehovet bedöms således inte innebära tillkommande kostnader för myndigheten.

Kostnader för att meddela föreskrifter

Havs- och vattenmyndigheten har en väl upparbetad erfarenhet av att meddela myndighetsföreskrifter. För denna uppgift kommer myndigheten sannolikt behöva se över andra staters regleringar för att kontrollera till exempel kravnivåer för att föreskrifterna ska bli konkurrensneutrala. Enligt bedömningen kommer arbetet att behöva bedrivas mer fokuserat under inledningsskedet och därefter falla under myndighetens löpande verksamhet. Det bedöms därför inte krävas några extra resurser för den uppgiften.

Kostnader för tillsynsarbetet

Havs- och vattenmyndigheten utövar i dag väldigt lite tillsyn av miljöpåverkande verksamheter. Tillsyn sker endast i begränsad omfattning avseende vattenlevande genmodifierade organismer. Myndigheten har dock stor erfarenhet av kontroll av regelefterlevnad på fiskets område. Sådan tillsyn utövas dock genom landningskontroll respektive administrativ kontroll och är av en annan karaktär än tillsyn av exempelvis miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken.

De verksamheter och åtgärder som myndigheten ska utöva tillsyn över kommer att bedrivas respektive vidtas i havsområden som ligger långt från Sverige. Enligt vår bedömning kommer det

därför, åtminstone i de allra flesta fall, vara fråga om en så kallad skrivbordstillsyn. Det innebär att tillsynen kommer att bestå av granskningar av de kontrollrapporter eller liknande uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar in.

Andra stater eller organisationer kan vidare komma att göra myndigheten uppmärksam på eventuella överträdelser. I ett sådant fall kan det, beroende på vilken typ av verksamhet eller åtgärd det är fråga om, inte uteslutas att det även blir aktuellt med någon form av tillsyn på plats. Det skulle kunna innebära långa resor och är beroende av att myndigheten får tillträde till verksamhetsutövarens fartyg, luftfartyg eller anläggning. I ett sådant fall kan även finnas behov av expertkunskap från konsulter.

Ett alternativ till resor skulle eventuellt kunna vara att tillsynen utövas genom satellitövervakning. Havs- och vattenmyndigheten behöver i sådant fall utökad tillgång till satellitövervakning eftersom den satellitövervakning som myndigheten har tillgång till i dag inte med säkerhet kan eller får användas tillsynssyfte.

Inledningsvis bedöms det inte finnas något resursbehov för tillsynen. I takt med att det beviljas tillstånd för verksamheter och åtgärder kommer resursbehovet öka och en så kallad skrivbordstillsyn bedöms uppgå till motsvarande som mest en halv årsarbetskraft. Tillsyn på plats i havsområden utanför nationell jurisdiktion bedöms kunna vara förenat med mycket höga kostnader. Det skulle eventuellt kunna bli aktuellt att betala för att följa med något av de svenska forskningsfartygen som går till exempelvis Arktis eller undersöka om det är möjligt att nyttja något av Kustbevakningens tre fartyg som idag används som miljöskydds- och övervakningsfartyg. Det är dock inte möjligt att lämna någon tillförlitlig uppgift om kostnaderna eftersom behovet av sådana åtgärder bedöms kunna uppkomma tidigast om ett antal år när eventuella tillståndsgivna verksamheter är i gång.

Kostnader för uppgifter avseende marina skyddade områden

Kostnader för framtagande av föreskrifter m.m.

Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter till skydd för marina områden utanför nationell jurisdiktion. Föreskrifterna ska baseras på partskonferensens beslut och får avse

inskränkningar i rätten att använda ett visst område utanför nationell jurisdiktion.

Myndigheten för ett kontinuerligt arbete med att reglera fiske i marina skyddade områden utifrån begäran från ansvariga länsstyrelser. För marina skyddade områden där andra EU-medlemsstater har rätt att fiska, tar myndigheten på uppdrag av regeringen fram förslag till bevarandeåtgärder i form av gemensamma rekommendationer. Dessa antas därefter av EU-kommissionen i delegerade förordningar efter samråd med berörda medlemsstater. Myndigheten har även haft regeringsuppdrag om införande av gemensamma rekommendationer i marina skyddade områden. För de områden som omfattas av sådana regeringsuppdrag inhämtar myndigheten vetenskapligt underlag och uppgifter om andra medlemsstaters fiske i berörda områden. Utifrån det tar myndigheten sedan fram förslag till bevarandeåtgärder (fiskereglering) i form av gemensamma rekommendationer. Detta rör alltså områden inom territorialhav och ekonomisk zon.

Utifrån myndighetens erfarenhet från arbetet med skyddade marina områden utanför nationell jurisdiktion inom den regionala Oskar-konventionen görs bedömningen att det främst kommer bli aktuellt att begränsa fiske, sjöfart, exploatering av naturresurser och andra verksamheter för att skydda havsområden utanför nationell jurisdiktion. Regleringar av områden kommer sannolikt att hanteras genom samverkan med Internationella sjöfartsorganisationen IMO och regionala fiskeorgan. Behovet av att ta fram nationell reglering bedöms därför inte bli så omfattande. Det regleringsarbete som eventuellt behöver genomföras skulle medföra behov av kunskapsunderlag. Kostnad för det beror på vad det är för underlag som behövs.

Det bedöms inte krävas några särskilda informationsinsatser från Havs- och vattenmyndighetens sida i samband med att nya föreskrifter meddelas och det kommer vara mycket sällsynt med frågor om tillämpningen av föreskrifterna.

Kostnader för tillsynsarbetet

Havs- och vattenmyndigheten föreslås även få i uppdrag att utöva tillsyn i syfte att säkerställa att verksamheter under svensk jurisdiktion eller kontroll följer föreskrifterna.

Det kan antas att efterlevnaden av inrättade skyddade områden huvudsakligen behöver kontrolleras genom någon form av mekanism beslutad av partskonferensen. Havs- och vattenmyndigheten behöver i så fall bevaka det arbetet och agera utifrån uppkomna behov av föreskriftsändringar. Uppgiften bedöms inte kräva ytterligare resurser.

Kostnader för uppgifter avseende marina genetiska resurser*Kostnader för uppgiften att meddela föreskrifter för tillämpningen*

Havs- och vattenmyndigheten föreslås få i uppgift att meddela föreskrifter för tillämpningen av bestämmelserna om informationslämning till den digitala plattformen för informationsdelning, kraven kring förvaring av marina genetiska resurser och lagring av digital sekvensinformation samt inhämtande av godkännande för användning av traditionell kunskap. Det är enligt vår bedömning troligt att det kommer att finnas behov av myndighetsföreskrifter. Det är dock oklart om föreskrifterna endast kommer att behöva reglera praktiska frågor kring inlämningen av information och förvaring av resurser respektive lagring av sekvensinformation eller om det för utformningen av föreskrifterna kommer att krävas särskild expertkompetens på området genetiska resurser.

När avtalet träder i kraft kommer partskonferensens arbete att resultera i att skyldigheterna enligt avtalet preciseras. Genom inrättandet av den digitala plattformen kommer även praktiska frågor att lösas. Vi kan inte med säkerhet säga att enskilda personer som ansvarar för rapporteringen till den digitala plattformen kommer att kunna ha direkt tillgång till den och själva lämna in informationen eller om informationsinlämningen kommer att behöva gå via Havs- och vattenmyndigheten eller ett system för inlämning av uppgifter som EU kan komma att tillhandahålla. Vi har dock i vårt förslag utgått ifrån att enskilda fysiska eller juridiska personer ska kunna få tillgång till plattformen. I bästa fall kommer det via platt-

formen tillhandahållas formulär som tydligt anger vilka uppgifter som ska rapporteras in av de som samlar in marina genetiska resurser eller använder sådana resurser eller digital sekvensinformation om sådana resurser. Den ordningen skulle innebära färre arbetsuppgifter för Havs- och vattenmyndigheten. Det skulle enligt vår bedömning även innebära att de föreskrifter som behöver meddelas främst är av praktisk karaktär. Det kan till exempel handla om att ange när rapporter avseende innehav av marina genetiska resurser och digital sekvensinformation ska lämnas av de som ansvarar för offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser.

Det är inte otänkbart att det kan komma att behövas myndighetsföreskrifter som på något sätt styr hur offentliga samlingar ska förvara marina genetiska resurser. Om inte partskonferensen antar några beslut kring sådan förvaring anser vi dock inte att det finns ett sådant behov. De museum som det torde vara fråga om – nämligen Naturhistoriska riksmuseet och Göteborgs naturhistoriska museum – innehar den expertkompetens som krävs för hanteringen av marina genetiska resurser. I nuläget bedömer vi att kraven i avtalets reglering av förvaringen av marina genetiska resurser är så pass allmänt hållen att det kan överlämnas till de som ansvarar för samlingarna att hantera resurserna på samma sätt som de hanterar övriga föremål i samlingarna, när det kommer till exempelvis gallring och utlåning. Det kan här nämnas att Naturhistoriska riksmuseets utlåningspolicy följer krav enligt lagar, förordningar och föreskrifter.

Det ska beaktas att myndigheten saknar kompetens om genetiska resurser och digital sekvensinformation. Den kompetens som finns inom området finns främst hos universitet som arbetar med genetiska resurser och museer. Havs- och vattenmyndigheten kan därför komma att behöva anlita konsulter för att kunna hantera uppgifterna alternativt anställa motsvarande kompetens. Resursbehovet inom myndigheten kan beräknas uppgå till en halv årsarbetskraft. Inom detta område bedöms det även behövas utveckling av it-system för administreringen av den information som lagras.

Det finns enligt vår bedömning anledning att anta att frågan om inhämtande av godkännande för användningen av traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen inte kommer att aktualiseras. För bedömningen

i denna del se avsnitt 8.3.8. Vi ser därför inte att det kommer att krävas några föreskrifter i denna del.

Kostnader för tillsynsarbetet

Vid tillsynsarbetet kommer Havs- och vattenmyndigheten – i den mån information lämnas in till den digitala plattformen – kunna ta utgångspunkt i den information som lämnats från svenska personer och därefter följa upp verksamheten. För att säkerställa efterlevnaden torde det dock krävas att myndigheten agerar mer eftersökande. Även om det i första hand kommer vara fråga om en så kallad skrivbordstillsyn kan det inte uteslutas att det i något fall skulle kunna krävas en inspektion.

Ledning rörande omfattningen av verksamheter kring marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och kostnaderna för tillsynsarbetet kan eventuellt dras från Naturvårdsverkets arbete med genomförandet av Nagoyaprotokollet under konventionen om biologisk mångfald. Vid möte med Naturvårdsverket har verket lämnat följande uppgifter rörande tillsynen. Det utförs en digital tillsyn där potentiella användare av genetiska resurser kontaktas och kallas till digitala möten. Sammanlagd arbetstid för år 2024 kan uppskattas till 75 procent av en heltidstjänst. Mycket tid går åt till förberedelsearbete inför möten med potentiella användare. Det handlar bland annat om att hitta och få tag på potentiella användare, att få in information samt ta eventuella kontakter med ursprungslandet för resurserna. Om tillsynsuppgiften hade prioriterats hade det krävts mer resurser. Hittills har endast en deklaration rörande användning av genetiska resurser från ett annat land lämnats in från en användare i Sverige. Det borde ha inkommit deklarationer från fler användare. Det har skapats cirka 18 svenska konton i användarverktyget DECLARE och antalet potentiella användare i Sverige kan beräknas uppgå till någonstans mellan 2 000 och 4 000.

Som anges ovan i avsnitt 14.5.3 är vår bedömning att ett tiotal forskare berörs av förslagen. Tillsynsarbetet kommer alltså inte att vara lika omfattande för Havs- och vattenmyndigheten som det är för Naturvårdsverket när det kommer till genomförandet av regleringen kring Nagoyaprotokollet. I tillsynsuppgiften ingår även att

utöva tillsyn över offentliga samlingar och offentligt tillgängliga databaser. Det bedöms inte krävas mycket arbete för den uppgiften. Resursbehovet får anses täckas av den uppgift som anges i avsnittet ovan.

Som nämnts ovan finns det enligt vår bedömning anledning att anta att frågan om användning av traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen inte kommer att aktualiseras. Det bedöms därför inte finnas något behov av tillsyn i den delen.

14.6.2 Konsekvenserna för Naturhistoriska riksmuseet

Förslagen avseende marina genetiska resurser innebär bland annat att marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion och som är föremål för forskning och utveckling ska överlämnas till en offentlig samling inom tre år efter det att användningen påbörjades. Den som ansvarar för en samling ska tillse att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från områden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung. Den som ansvarar för en samling under svensk jurisdiktion ska dessutom vartannat år sammanställa en rapport om de marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som finns i samlingen.

Naturhistoriska riksmuseet föreslås få i uppdrag att ta emot och vårda sådana marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som anförtros museet. Museet behöver därför ha en ordning för de krav som ställs kring förvaringen.

De föreslagna bestämmelserna om marina genetiska resurser ska inte tillämpas retroaktivt. Det innebär att de nya skyldigheterna inte omfattar de resurser som redan finns i samlingar hos museet. Som utgångspunkt ska genomförandet av avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion tillämpas även på sådana resurser som har samlats in eller tagits fram före avtalet träder i kraft. Parterna får dock i samband med att avtalet ratificeras göra ett undantag såvitt avser retroaktiv tillämpning. Vi föreslår att Sverige ska använda sig av det undan-

taget och de föreslagna bestämmelserna ska således inte tillämpas retroaktivt.

Bestämmelserna ska inte heller tillämpas på fiske och fiske-relaterade verksamheter eller på marina genetiska resurser som har fångats in i samband med fiske så länge dessa inte används för sina genetiska resurser. Av undantaget följer att bestämmelserna ska tillämpas när forskning och utveckling utförs med avseende på fångstens genetiska resurser. Om forskning och utveckling utförs på genetiska resurser som ursprungligen har fångats in i samband med fiske i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion har alltså den avsedda användningen ändrats och denna nya användning omfattas av skyldigheterna enligt ovan.

Avtalet ställer inga krav på hur mycket av en viss resurs som ska överlämnas till en offentlig samling och vi har därför inte heller reglerat den frågan i förslaget. Vi ser inte att det för tillämpningen av reglerna kommer att krävas att den frågan regleras, om inte partskonferensen antar ett beslut om hur mycket av en viss resurs som avses. Det kommer därför att vara upp till de samlingar som mottar resurser att avgöra om de bör spara ett visst antal exemplar eller ett visst antal prover.

Enligt vår bedömning kommer uppgiften om rapportering över innehavet att medföra ett behov av en anpassning av it-systemet. Museets olika samlingar innehåller i dag cirka 11 miljoner föremål av växter, djur, svampar, fossil, mineral och vävnadsprover.² Samlingarna utökas med hundratusentals exemplar årligen och enligt uppgifter från museet kommer marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion att placeras i olika samlingar beroende på vad det är för material. Det är därför viktigt att it-systemet anpassas för att det ska vara enkelt att upprätta sammanfattande rapporter om innehavet. Det bedöms innebära en engångskostnad för museet.

Enligt vår bedömning berörs endast ett fåtal forskare av förslaget om att resurser ska överlämnas till offentliga samlingar. Den siffra som anges i avsnitt 14.5.3 (ett tiotal forskare) innefattar även forskare som endast använder sig av digital sekvensinformation. Det ska även beaktas att det redan i dag ofta finns ett krav om att forskare som önskar publicera sina resultat ska överlämna referensmaterialet till offentliga samlingar. Förslagen innebär dock att hanteringen av

² Naturhistoriska riksmuseet, www.nrm.se/samlingar (besökt 2025-03-03).

de marina genetiska resurser som det nu är fråga om kommer att kräva mer administration i form av märkning. Det är därför möjligt att det kommer att krävas ytterligare medel även för hanteringen av resurserna.

14.6.3 Konsekvenserna för totalförsvaret

I kommittédirektiven anges särskilt att utredningen ska beakta och redovisa frågor som berör totalförsvaret. Totalförsvaret omfattar en vid krets av verksamheter och åtgärder av både militär och civil natur (se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap). Militär verksamhet eller militärt försvar kan bedrivas av Försvarsmakten men även av andra organ som Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk. Civil verksamhet som utgör totalförsvaret omfattar alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och föreningar med flera vidtar i fredstid. Den omfattar även all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.³

Förslaget innebär att avtalet genomförs främst genom införandet av en ny svensk lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Denna lag ska enligt förslaget inte tillämpas på militär verksamhet. Genomförandet kräver även vissa följändringar i befintlig lagstiftning, bland annat i miljöbalken. Inte heller författningsändringarna påverkar militär verksamhet.

Undantaget för militär verksamhet grundar sig i regleringen i avtalet. Skyldigheterna i avtalet ska inte i någon del tillämpas på örlogsfartyg, militära luftfartyg eller stödfartyg (se artikel 4 i avtalet). Inte heller statsfartyg i övrigt ska omfattas av skyldigheterna i stort. Ett undantag från undantaget gäller för verksamheter avseende marina genetiska resurser. Eftersom forskningsfartyg ofta är statsägda ska avtalets skyldigheter såvitt avser insamling av marina genetiska resurser som utgångspunkt tillämpas på statsfartyg. Om

³ Hedegård, M., Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, 1 §, Karnov 2025-03-12 (JUNO).

ett statsfartyg används för militär verksamhet ska reglerna dock inte tillämpas. (Artikel 10.3)

Vi har, i enlighet med kraven i kommittédirektiven, fört en dialog med och inhämtat synpunkter från Försvarsmakten. Myndigheten har inte haft några invändningar mot förslagen utan har beskrivit dem som oproblematiska för myndighetens verksamhet. Denna bedömning har gjorts med anledning av förslaget om att militär verksamhet ska undantas från den nya lagens tillämpningsområde. Förslaget om att regeringen ska ha möjlighet att pröva frågan om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion i ärenden som har försvarsmässiga implikationer har lyfts fram som positivt. Enligt Försvarsmakten kan varken deras eller civilförsvarets verksamhet förväntas påverkas av förslagen.

Vi delar Försvarsmaktens bedömning. Enligt vår bedömning kommer förslagen inte att innebära några konsekvenser för Försvarsmakten eller andra myndigheter som utför militär verksamhet. Förslagen bedöms inte heller innebära några konsekvenser för de civila delarna av totalförsvaret då någon sådan verksamhet inte kan förväntas komma att utföras i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller i andra havsområden som den föreslagna regleringen innebär krav för.

14.6.4 Konsekvenserna för staten i övrigt

Kostnaderna för regeringen

Som utgångspunkt ska Havs- och vattenmyndigheten handlägga och besluta i ärenden om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion. I vissa fall kan det dock bli aktuellt för regeringen att pröva ett ärende. Om en verksamhet eller åtgärd berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om ärendet annars är av folkrättsligt principiellt intresse ska regeringen ges tillfälle att ta över ärendet för prövning. Regeringen ska pröva ärenden när det krävs dispens enligt 2 kap. miljöbalken på grund av den förväntade påverkan på miljön.

Enligt vår uppskattning bör det kunna komma att bli aktuellt med en tillståndsprövning vartannat år. I de flesta av dessa fall

kommer prövningen att göras av Havs- och vattenmyndigheten. Därtill kommer att när regeringen ska besluta i ett ärende ska Havs- och vattenmyndigheten bereda ärendet. Regeringen kommer således att få ett förslag till beslut från Havs- och vattenmyndigheten och arbetet för regeringens del bedöms kunna utföras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Kostnaderna för domstolarna och rättsväsendet i övrigt

*Mark- och miljödomstolen vid Vänersborg tingsrätt
och Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt*

Beslut som meddelats av Havs- och vattenmyndigheten ska enligt huvudregeln få överklagas till mark- och miljödomstol. Med anledning av bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde ska en överklagan lämnas in till mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt.

Som nämnts ovan är den tillståndspliktiga verksamhet som bedrivs av svenska aktörer i havsområden utanför nationell jurisdiktion mycket begränsad. Enligt vår uppskattning kan det komma att bli aktuellt med en till fem förhandskontroller per år, en eller två prövningar om undantag per år och en tillståndsprövning vartannat år. Omfattningen av prövningen avgörs av vad det är för typ av verksamhet eller åtgärd som ska prövas och var verksamheten ska äga rum. Eftersom det bedöms bli fråga om endast ett fåtal prövningar av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt bedömer vi att uppgiften inte kommer att påverka domstolarnas resursbehov.

De allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

Vissa av de skyldigheter som riktar sig till enskilda fysiska och juridiska personer under Sveriges jurisdiktion och kontroll förenas med straffsanktioner. Vid överträdelse av straffbestämmelserna berörs således Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

Mot bakgrund av att det är fråga om en begränsad verksamhet som bedrivs både i aktuella havsområden och i Sverige (när det

gäller forskning om marina genetiska resurser) bedöms förslagen inte påverka dessa myndigheters resursbehov.

14.7 Konsekvenserna för kommuner och regioner

Förslagen i stort berör inte verksamheten i kommuner och regioner. Enligt vår bedömning är det endast förslagen om att marina genetiska resurser som är föremål för forskning och utveckling ska överlämnas till en offentlig samling och kraven kring förvaringen som kan leda till konsekvenser för Göteborgs naturhistoriska museum och därmed för Västra Götalandsregionen. Se mer om kraven för förvaringen ovan i avsnitt 14.4.5. Med beaktande av att det skulle komma att röra sig om en mycket begränsad uppgift, dels på grund av att få forskare berörs, dels på grund av att Naturhistoriska riksmuseet bedöms få motta flest resurser, bedöms museets resursbehov dock inte påverkas av förslagen. Göteborgs naturhistoriska museum bedöms till skillnad från Naturhistoriska riksmuseet inte behöva anpassa sitt it-system för att klara av rapporteringskravet. Museet kommer även att ha möjlighet att hänvisa användare till Naturhistoriska riksmuseet. Se mer ovan i bedömning i avsnitt 14.6.2.

Förslagen har inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, kommunala befogenheter eller skyldigheter eller grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer.

14.8 Konsekvenserna för företag och andra enskilda

Förslagen om tillståndsplikt och anmälningsskyldighet för verksamheter och åtgärder som har en viss påverkan på miljön innebär att miljölagstiftningen skärps. En skärpt miljölagstiftning innebär ökade kostnader för enskilda. Inte minst i fråga om det underlag som ska tas fram inför prövningen. Arbetet med att utreda miljöeffekter och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning är relativt omfattande och huvudansvaret har lagts på verksamhetsutövaren. Processen för samråd innebär också att synpunkter samlas in och hanteras samt att handlingar kan behöva översättas. Som en jämförelse kan nämnas den kostnad som en miljöprövning enligt 6 kap. miljöbalken kan uppgå till. Enligt uppgifter från Miljöprocessutred-

ningens betänkande kan en miljökonsekvensbeskrivning kosta allt från 50 000 kronor till upp till över en miljon kronor.⁴ En miljöprövning av en verksamhet inom industrin har bedömts typiskt sett uppgå till minst en och ofta flera miljoner kr, till största del bestående av arbetstid för anställda och externa konsulter.⁵ Till detta kommer ansvaret för egenkontroll och rapportering samt att återställningsåtgärder ska vidtas när verksamheten har upphört.

De ekonomiska konsekvenserna är svåra att beräkna utifrån den variation av verksamhetstyper som regleringen avser. Exempelvis kommer kravnivån på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning variera beroende på verksamhetstyp och plats. De stora skillnaderna i kostnader mellan olika miljökonsekvensbeskrivningar gör det svårt att beräkna kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningen och andra underlag.

Trots det som nu anförts bedöms förslaget inte medföra några större konsekvenser för enskilda med anledning av den begränsade svenska verksamheten i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Mycket få verksamheter bedöms komma i fråga för tillståndsplikten utifrån den nivå av miljöpåverkan som krävs i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det kommer att dröja innan de regler som föreslås träder i kraft och viss klarhet kan förväntas vad avser tillämpningen och tolkningen av de gränsvärden som avgör om anmälningsplikt eller tillståndsplikt föreligger. Detsamma gäller i fråga om förutsättningarna för att undanta verksamheter och verksamhetstyper från kraven.

I det här läget går det inte att bedöma förslagets påverkan på konkurrensen för svenska företag i förhållande till internationella eftersom vi inte vet hur stor uppslutning det kommer att vara kring avtalet eller hur genomförandet i andra stater kommer att se ut. Vår uppfattning är att vårt förslag inte går längre än vad avtalet kräver. Eftersom få svenska företag kommer att påverkas blir påverkan på konkurrensen mycket liten.

Slutligen påverkas övriga samrådsparter, inklusive allmänheten och miljöorganisationer av de förslag som rör samråd eftersom de tar tid och resurser i anspråk. Miljöorganisationer påverkas även av möjligheter till överprövning.

⁴ SOU 2009:45, *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*, s. 180. Se även prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*.

⁵ Se prop. 2023/24:152, *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*, s. 103.

När det gäller förslaget om marina skyddade områden kan det innebära begränsningar för enskilda i utpekade områden. Exempelvis kan redare påverkas vid planeringen av ruttor om begränsningar som avser rätten att färdas i ett område tagits in i föreskrifter. Det närmare innehållet i föreskrifter för marina områden kommer dock att grundas på partskonferensens beslut om åtgärder. Det är oklart vilken typ av åtgärder som kommer att beslutas (se avsnitt 7.4.1). Det går därför inte att bedöma konsekvenserna av förslaget i denna del eller de eventuella kostnader som det kan medföra för enskilda.

Även förslagen som avser marina genetiska resurser kan konsekvenser förväntas för enskilda i form av en viss administrativ börda.

14.9 Konsekvenser för enskilda forskare och forskningen i stort

14.9.1 Åtgärder som begränsar förslagens negativa effekter

Avtalets bestämmelser om marina genetiska resurser – och därmed även våra förslag – innebär att marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion kommer att hanteras annorlunda än andra genetiska resurser. Det upplevs som negativt från forskarhåll att genetiska resurser ska behandlas olika beroende på dess ursprung. Det har uttryckts farhågor om att separata regelverk och särskilt den rapporteringsskyldighet som avtalet föreskriver kommer att leda till en så pass stor administrativ börda att användningen av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion kommer att hålls avskild från annan digital sekvensinformation. Om inte all information är samlad och fritt tillgänglig kan det ha en negativ effekt på forskningen i stort. Se mer i avsnitt 8.3.1.

Vi har på flera sätt försökt minska de negativa konsekvenserna av förslagen.

Enligt förslagen ska den som i forskningssyfte använder marina genetiska resurser lämna in uppgifter till den digitala plattformen för informationsdelning. Skyldigheten gäller inte endast de som forskar på fysiska resurser utan omfattar även forskare som använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser.

Vi har föreslagit att tillämpningen i den svenska lagstiftningen begränsas till DNA- och RNA-sekvenser. Vi bedömer att den av-

gränsning av tillämpningsområdet som den föreslagna definitionen innebär kan begränsa eventuella negativa konsekvenser som regleringen medför. Det finns utmaningar när det gäller tillsynen av reglerna och eftersom sekvenser av proteiner och metaboliter är svåra att spåra kan en inkludering av sådan information befaras försvåra det svenska genomförandet av avtalet. En definition som endast omfattar DNA och RNA framstår även som tydligare och torde vara enklare för användare att tillämpa. Vi har beaktat att information om metaboliter är en viktig del av forskningen inom sjukvård- och läkemedelssektorn och att tillgången till sådan information skulle kunna gynnas av en vidare tillämpning av bestämmelserna. Se mer i bedömningen i avsnitt 8.3.3.

De negativa effekterna minskas också av att de nya skyldigheterna avseende anmälningsplikt, förvaring, lagring och rapportering inte omfattar marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som redan har samlats in eller digital sekvensinformation om sådana resurser som har tagits fram. Se mer i avsnitt 8.3.4 och 8.3.5.

14.9.2 En ökad administrativ börda

Trots de begränsningar i tillämpningen som vi föreslår enligt ovan kommer förslagen att leda till en ökad administration för forskare. Kraven enligt förslagen bedöms dock inte vara särskilt betungande. Det bör beaktas att det normalt ställs omfattande administrativa krav på forskare, särskild de som erhåller finansiering för sin forskning. Jämförelsevis bedöms kraven enligt förslagen ha en liten påverkan.

Forskning om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion bedrivs vid institutioner vid Göteborgs universitet, Sverige lantbruksuniversitet och Stockholms universitet. Lif – de forskande läkemedelsföretagen har medlemsföretag som bedriver forskning kring utvecklingen av nya läkemedel. Enligt företrädare för organisationen är det endast en begränsad del av medlemsföretagens forskning som faller under förslagets tillämpningsområde i dagsläget.

I forskningsprojekt deltar ofta flera forskare. När forskning bedrivs inom en juridisk person, till exempel vid ett universitet som

en del av staten, kommer ansvaret som utgångspunkt att ligga på den juridiska personen. I praktiken kommer ansvaret – efter delegering – att ligga på en forskare som är ansvarig på projektet. Skyldigheten kommer alltså inte att ligga på varje forskare. Se mer i avsnitt 8.3.1. Mot bakgrund av det bedömer vi att kraven om rapportering och överlämning till offentliga samlingar och databaser inte komma att påverka mer än ett tiotal personer (se avsnitt 14.5.3).

För bedömningen av hur forskare som samlar in marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion påverkas av föreslagen om miljöbedömningar och marina skyddade områden se bedömning ovan i avsnitt 14.8.

14.9.3 Tidsfristen för överlämning

Det har från forskarhåll framförts synpunkter på den tidsfrist om tre år som föreslås gälla för överlämningen av marina genetiska resurser till offentliga samlingar. I vissa situationer anses fristen vara för kort och befaras leda till att enskilda forskare som inte är klara med sin forskning underlåter att dels anmäla att användning pågår, dels överlämna resurserna till en offentlig samling. Här kan nämnas att utbildningen för forskarstudenter är fyra år. Gränsen om tre år anges i avtalet och är alltså inget som vi kan styra över. Däremot finns det enligt vår bedömning utrymme för att kunna förlänga fristen om de genetiska resurserna inte kan tillgängliggöras inom den föreskrivna tiden. Vi har därför tagit med en sådan möjlighet i förslaget. Se bedömning i avsnitt 8.3.5.

14.10 Konsekvenserna för miljön

Det övergripande syftet med avtalet är att säkerställa bevarandet och den hållbara användningen av biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Avtalet innehåller bestämmelser till skydd för den marina miljön, såsom marina skyddade områden och miljöbedömningar. Avtalet innehåller även partsåtaganden gällande stödinsatser i form av kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi, vilket har bedömts vara en förutsättning för att utvecklingsländer ska kunna nå upp till de ambitiösa miljömålen i avtalet.

Avtalet anses vara en av de viktigaste internationella överenskommelserna på miljöområdet och ordningen för inrättandet av marina skyddade områden och andra områdesbaserade förvaltningsverktyg i havsområden utanför nationell jurisdiktion har bedömts vara en förutsättning för att nå de politiska målen att bevara och skydda 30 procent av världens hav till år 2030. Att skydda särskilt känsliga, sårbara och betydelsefulla områden har framhållits som en effektiv åtgärd för ökad motståndskraft mot mänsklig påverkan på biologisk mångfald, inklusive effekterna av klimatförändringar. Frågan om marina skyddade områden har blivit alltmer aktuell, inte minst i takt med att kunskapen om havets betydelse för den biologiska mångfalden och en hållbar utveckling har ökat.

Avtalet bedöms alltså kunna få goda och betydande konsekvenser för inte bara den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion utan för miljön och klimatet i stort. I utredningens uppdrag ingår dock att bedöma konsekvenserna av utredningens förslag.

Mot bakgrund av att den verksamhet som bedrivs av svenska aktörer i regel inte medför några påtagliga negativa effekter för den marina miljön bedömer vi att förslagen kommer att få begränsad påverkan på miljön. Det är enligt vår bedömning inte möjligt att med säkerhet säga något om hur svenska aktörers verksamheter i de aktuella havsområdena kommer att utvecklas över tid. Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för miljön, varken i närtid eller på sikt.

14.11 Särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det är oklart när avtalet kommer att träda i kraft och vi lämnar inga förslag avseende tidpunkt för ikraftträdande (se bedömning i kapitel 13).

Det kommer att finnas behov av särskilda informationsinsatser, framför allt i samband med att de nya bestämmelserna träder i kraft och i samband med att föreskrifter meddelas med anledning av beslut och riktlinjer som antagits av partskonferensen. Uppgiften faller enligt förslagen på Havs- och vattenmyndigheten och frågan behandlas under avsnitt 14.6.1.

14.12 Förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

EU-kommissionen har meddelat att ett förslag till direktiv för genomförandet av avtalet kommer att presenteras våren 2025. Kommissionen har dock inte lämnat någon information om innehållet i kommande förslag eller om de bedömningar som kommissionen har gjort. (Se mer i kapitel 2.)

Med hänsyn särskilt till att EU:s medlemsstater redan har tagit fram eller arbetar med att ta fram lagstiftning för att genomföra avtalet bedömer vi att EU i sin lagstiftning inte kommer att gå längre än avtalet kräver. Vi bedömer därför att våra förslag kommer att uppfylla kraven i den kommande EU-lagstiftningen.

Som redovisats ovan har vi föreslagit en restriktiv definition av begreppet digital sekvensinformation. Med hänsyn till de diskussioner som varit inom andra internationella forum beträffande denna definition bedömer vi att begreppet inte i den kommande EU-rättsakten kommer att konkretiseras på ett sådant sätt att den av oss föreslagna definitionen blir för snäv.

Som vi har redovisat i avsnitt 6.2.1 bedömer vi att avtalets krav på miljöbedömningar beträffande verksamhet i havsområden i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområde utanför nationell jurisdiktion bör uppfyllas genom genomförande av den reglering som vi bedömer att EU kommer att besluta om. I denna del kommer det alltså att krävas ytterligare svensk reglering när EU har antagit de rättsakter som EU:s anslutning till avtalet kräver.

System för fördelning av den nytta som uppstår vid användningen av genetiska resurser finns inom fyra separata forum inom FN. Förhandlingar om hur monetär och icke-monetär nytta från användningen av digital sekvensinformation ska fördelas pågår inom samtliga forum samtidigt som det saknas en överenskomst om vilken information som ska anses ingå i begreppet digital sekvensinformation. Som nämns ovan har vi föreslagit en restriktiv definition av begreppet. Eftersom frågan är oreglerad i avtalet får den i vart fall i nuläget anses ha överlämnats till parterna. Utvecklingen får dock visa om vår definition är förenlig med systemen för nyttofördelning.

En annan problematik är att sådan verksamhet som faller inom mandaten för Internationella havsbottenmyndigheten ISA och Internationella sjöfartsorganisationen IMO samt regionala havsrättskonventioner och fiskeriförvaltningsorganisationer inte uttryckligen har undantagits från avtalets tillämpningsområde. Avtalet ska dock tolkas och tillämpas på ett sätt som inte undergräver relevanta rättsliga instrument och ramar eller relevanta globala, regionala, subregionala och sektoriella organ. Enligt vår bedömning är våra förslag förenliga med det angreppssättet. Se särskilt förslaget om att verksamheter kan undantas från förhandskontrollen och tillståndsprövningen om det har gjorts en bedömning av verksamhetens miljöeffekter i ett annat sammanhang.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

1 kap. Mål, tillämpningsområde och definitioner

Mål

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att säkerställa bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald i havsområden utanför Sveriges och andra staters jurisdiktion.

Paragrafen motsvarar avtalets övergripande mål (artikel 2). Hållbar användning av biologisk mångfald definieras i avtalet som användning av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till en långsiktig minskning av biologisk mångfald, för att därigenom bibehålla dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar (artikel 1.13). Paragrafen kan i likhet med miljöbalkens (1998:808) målstadgande (1 kap. 1 §) sägas ge den rättsliga ramen för lagens tillämpningsområde i fråga om verksamheter och åtgärder. Den bör även få genomslag vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken i samband med prövning av frågor om tillstånd enligt 2 kap. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3 och 6.2.2.

Tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas

1. av svenska medborgare och svenska juridiska personer,
2. av personer som inte är svenska medborgare men som har hemvist i Sverige, samt

3. med eller från svenska fartyg och svenska luftfartyg.

Bestämmelserna i 4 kap. 6–13 §§ gäller även för verksamheter eller åtgärder som avser användning och förvaring av marina genetiska resurser samt lagring av digital sekvensinformation som i Sverige bedrivs eller vidtas av andra fysiska och juridiska personer.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Enligt *första stycket* har Sverige jurisdiktion över personer som bedriver viss verksamhet eller vidtar viss åtgärd utanför Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. Första stycket har utformats utifrån att det i lagen framför allt föreskrivs skyldigheter för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion (det vill säga det fria havet och Området enligt definitionen i 4 § 4). I 2 kap. finns även krav för verksamheter och åtgärder i en annan stats territorialvatten eller maritima zoner (4 § 3). Med verksamheter och åtgärder avses allt som företas på det fria havet och i Området men även användning och förvaring av marina genetiska resurser från dessa områden samt lagring av digital sekvensinformation. Med åtgärder ska förstås att även aktiviteter av mer momentan art omfattas (jämför 2 kap. 1 § miljöbalken).

Första stycket 1 innebär att lagen ska tillämpas för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas av svenska rättssubjekt, oavsett var de befinner sig. Denna jurisdiktion etableras med stöd av den så kallade nationalitetsprincipen. Avgörande för frågan om en juridisk person skall anses som svensk är om den har bildats enligt svensk lag.

Första stycket 2 innebär att lagen ska tillämpas på samma sätt som i första stycket 1 för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas av en utländsk person med hemvist i Sverige. Även denna jurisdiktion har stöd i nationalitetsprincipen. För att en person ska anses ha hemvist i Sverige krävs att denne är stadigvarande bosatt här, jämför 2 kap. 3 § 3 brottsbalken (1962:700).

Första stycket 3 innebär att lagen ska tillämpas för verksamheter som bedrivs och åtgärder som vidtas från eller med svenska fartyg och luftfartyg. Jurisdiktionen etableras enligt denna punkt med stöd av den så kallade flaggstatsprincipen. Vad som avses med ett svenskt fartyg eller luftfartyg framgår av sjölagen (1994:1009) respektive luftfartslagen (2010:500).

Andra stycket åsyftar att det i lagen även finns skyldigheter för verksamheter och åtgärder som bedrivs eller vidtas i Sverige. För sådana ska lagen tillämpas som lag i allmänhet gäller i Sverige. Det innebär att den utöver vad som följer av första stycket ska tillämpas på vissa verksamheter och åtgärder som bedrivs eller vidtas i Sverige av fysiska och juridiska personer. Exempelvis gäller skyldigheterna för användning av marina genetiska resurser i Sverige av en person som inte är svensk medborgare eller har hemvist här.

3 § Denna lag gäller inte för militär verksamhet.

Paragrafen innebär att militär verksamhet undantas från bestämmelserna som genomför avtalet. Bestämmelsen utgår från undantag i avtalet enligt artiklarna 4 och 10.3. Med militär verksamhet avses all verksamhet av militär natur som utgör totalförsvar. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

Definitioner

4 § I denna lag avses med
användning av marina genetiska resurser: forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser,

avtalet: avtalet inom ramen för Förenta nationernas havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion,

digital sekvensinformation: digital information om DNA- och RNA-sekvenser,

havsområden inom en annan stats jurisdiktion: havsområden inom en annan stats territorialvatten eller maritima zoner, som de definieras i Förenta nationernas havsrättskonvention 1982,

havsområden utanför nationell jurisdiktion: det fria havet och Området, som de definieras i Förenta nationernas havsrättskonvention 1982,

kommittén för tillgång och nyttofördelning: den kommitté som inrättas i artikel 15 i avtalet,

kumulativa effekter: de kombinerade och stegvis ökande effekter som följer av olika verksamheter och åtgärder, inbegripet tidigare kända, nuvarande och rimligen förutsebara verksamheter och åtgärder, eller av upprepandet av liknande verksamheter och åtgärder över tid, samt konsekvenserna av klimatförändringar, havsförurning och relaterade effekter,

marina genetiska resurser: varje material av marina växter, djur eller mikroorganismer eller av annat marint ursprung och som innehåller funktionella enheter av arvs massa med faktiskt eller potentiellt värde,

miljöeffekter: direkta och indirekta effekter på miljön, inklusive medföljande ekonomiska, sociala, kulturella och hälsorelaterade effekter, som kan vara kumulativa,

partskonferensen: det beslutande organ som inrättas i artikel 47 i avtalet, plattformen för informationsdelning: den mekanism för informationsdelning som inrättas i artikel 51 i avtalet, och

vetenskapliga och tekniska organet: det organ med expertledamöter som inrättas i artikel 49 i avtalet.

I paragrafen förklaras vad som avses med vissa begrepp som har betydelse för lagens bestämmelser.

Med *användning av marina genetiska resurser* avses att marina genetiska resurser används för forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser, inbegripet genom tillämpning av bioteknik. Överväganden finns i avsnitt 8.3.1.

Med *avtalet* avses den internationella överenskommelse vars bestämmelser lagen genomför.

Uttrycket *digital sekvensinformation* omfattar digital information om DNA- och RNA-sekvenser. Därmed utesluts annan sekvensinformation såsom exempel aminosyrasekvenser. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

Med uttrycket *havsområden inom en annan stats jurisdiktion* förstås vattenområden i havet i en annan stats territorialvatten och maritima zoner (kontinentalsockeln och den ekonomiska zonen). Den yttersta gränsen för Sveriges ekonomiska zon framgår av bilaga 4 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. I bilaga 3 till samma lag anges de yttre gränserna för Sveriges kontinentalsockel. Se närmare i avsnitt 4.1.3 och 6.2.10.

Med *havsområden utanför nationell jurisdiktion* avses det fria havet och den del av havsbotten som kallas Området (se artikel 1.2 i avtalet). Det fria havet och Området definieras negativt utifrån havsrättskonventionens regler om territorialvatten och maritima zoner. Det fria havet utgörs normalt av de havsområden som ligger utanför en ekonomisk zon eller territorialhavet. På havsbotten börjar Området vid kontinentalsockelns ytterkant. Områdena förklaras närmare i avsnitt 4.1.3.

Med *kommittén för tillgång och nyttofördelning* avses den kommitté som ska fastställa riktlinjer för fördelningen av den nytta som uppstår i samband med verksamheter rörande marina genetiska resurser

från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvens-information om sådana resurser.

Med *marina genetiska resurser* avses allt material från marina växter, djur eller mikroorganismer som innehåller funktionella enheter av arvs massa med faktiskt eller potentiellt värde. Det avser även material av annat marint ursprung som innehåller funktionella enheter av arvs massa med faktiskt eller potentiellt värde. Definitionen är densamma som den som anges i artikel 1.8 i avtalet.

Uttrycket *miljöeffekter* omfattar även *kumulativa effekter*. Begreppen tydliggör vilka typer av direkta och indirekta effekter som ska beaktas vid bedömningen av verksamheter och åtgärder enligt 2 kap. Förklaringen av miljöeffekter överensstämmer med avtalets krav på vad förhandskontrollen och miljöbedömningen ska beakta och har utformats delvis med ledning av 6 kap. 2 § miljöbalken. Definitionen innebär att det inte finns någon geografisk begränsning i fråga om miljöeffekter. Förklaringen av kumulativa effekter kommer från avtalet (artikel 1.6). Den närmare innebörden av miljöeffekter enligt avtalet kan förväntas tydliggöras sedan standarder och riktlinjer avseende miljöbedömningar antagits. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.6.

Med *partskonferensen* avses avtalets beslutande organ som utgörs av de sammanträdande avtalsparterna.

Med *plattformen för informationsdelning* avses den så kallade clearing house-mekanismen som förvaltas av avtalets sekretariat. Plattformen ska ha öppen åtkomst och möjliggöra att parter bland annat får åtkomst till samt kan dela och sprida information om verksamheter och åtgärder som avtalet tillämpas på. Villkor för plattformen ska fastställas av partskonferensen.

Med *det vetenskapliga och tekniska organet* avses det expertorgan under partskonferensen som har att utarbeta standarder och riktlinjer för avtalets tolkning och tillämpning. Det kan även lämna rekommendationer till parter under miljöbedömningen av verksamheter och åtgärder som 2 kap. tillämpas för.

2 kap. Miljöskyddsbestämmelser

Krav på tillstånd och miljöbedömning

1 § Tillstånd krävs för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd i havsområden utanför nationell jurisdiktion om det finns skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Tillstånd krävs även för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd i havsområden inom en annan stats jurisdiktion om det finns skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

I fråga om verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd tillämpas utöver detta kapitel även bestämmelser i annan lag.

I paragrafen anges när tillstånd för verksamheter och åtgärder krävs. Föreligger krav på tillstånd ska en miljöbedömning genomföras. Tillståndsplikten genomför avtalets krav på att en miljöbedömning ska utföras innan verksamheter och åtgärder tillåts och endast får tillåtas under vissa förutsättningar (artiklarna 28 och 34). Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2 och 6.2.1.

I *första stycket* finns kravet på tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion som genomför avtalets artikel 28.1.

Med havsområden utanför nationell jurisdiktion avses det fria havet och Området, se avsnitt 4.1.4.

Gränsvärdet som tillståndskravet är kopplat till, ”skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön”, är det som avtalet ställer upp för att när en miljöbedömning är nödvändig (artikel 30.1 b). Partskonferensen kan förväntas anta riktlinjer för bedömningen av gränsvärdet. I 12–17 §§ finns regler om hur bedömningen ska göras av om gränsvärdet är uppfyllt och tillståndsplikt därför föreligger.

Andra stycket innehåller ett krav på tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden inom andra staters sjöterritorium och maritima zoner som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Med inom en annan stats jurisdiktion förstås i en annan stats territorialvatten eller maritima zoner enligt 1 kap. 4 §. Kravet på tillstånd för verksamheter och åtgärder som

har en sådan gränsöverskridande effekt på miljön genomför avtalets artikel 28.2. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.10.

Andra kapitlet innehåller regler om att verksamheter och åtgärder kan kräva tillstånd utifrån den påverkan på miljön som de kan innebära. *Tredje stycket* förtydligar att det utöver detta kapitels krav kan finnas bestämmelser i annan lag som reglerar den verksamhet eller åtgärd som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det innebär att även om tillstånd lämnas enligt denna lag så behöver verksamheten eller åtgärden uppfylla krav även i bestämmelser i annan lag och kan exempelvis behöva tillstånd även enligt en sådan reglering. Exempel på andra lagar som reglerar förhållanden som också regleras i detta kapitel är lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, miljöbalkens bestämmelser om dumpning och fiskelagen (1993:787). Andra lagar, exempelvis minerallagen (1991:45) och ellagen (1997:857), reglerar verksamheter och åtgärder som träffas av krav i detta kapitel, men har inte gjorts tillämpliga utanför Sveriges territorium.

2 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kräver tillstånd ska iakttä bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.

Utanför svenskt territorium gäller miljöbalken bara när det föreskrivs särskilt i lag. I paragrafen fastslås att miljöbalkens hänsynsregler gäller för den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kräver tillstånd enligt lagen. Av 4 § framgår att hänsynsreglerna även ska tillämpas vid prövningen av frågor om tillstånd. I avsnitt 6.2.2 förklaras varför miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska gälla.

3 § Tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Av paragrafen framgår vem som prövar frågor om tillstånd enligt kapitlet. Tillstånd prövas av Havs- och vattenmyndigheten enligt 2 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Om en verksamhet eller åtgärd berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om ärendet annars är av folkrättsligt principiellt intresse kan regeringen besluta att den ska överta ärendet för prövning enligt 2 § nämnda förordning.

Regeringen prövar även verksamheter och åtgärder som endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten ska även handlägga ärenden och lämna förslag på beslut när regeringen är prövningsmyndighet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.12 och 11.2.2.

4 § Vid prövning av frågor om tillstånd enligt detta kapitel tillämpas 2 kap. miljöbalken.

Tillstånd kan nekas med hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till annan stat.

Av 2 § framgår att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller för verksamhet och åtgärder som kräver tillstånd enligt kapitlet. Av detta följer inte utan vidare att reglerna ska tillämpas vid tillståndsprövning. Det föreskrivs därför i *första stycket* att en sådan tillämpning ska ske. Det innebär att bedömningen av om tillstånd ska lämnas ska göras utifrån bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Bedömningen ska alltså göras med tillämpning av de hänsynsregler och den rimlighetsavvägning och slutavvägning som föreskrivs där. Det innebär vidare att tillstånd ska förenas med villkor som utifrån 2 kap. miljöbalken behövs med hänsyn till skyddet för miljön (se 30 §). I avsnitt 6.2.2 förklaras varför miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska gälla. Detta kommenteras ytterligare i avsnitt 6.2.9 om villkor för tillstånd.

Att 2 kap. miljöbalken tillämpas vid prövningen innebär även att tillstånd inte får ges vid en viss nivå av miljöpåverkan. I *andra stycket* anges att tillstånd får nekas av andra skäl. I 6 kap. 1 § finns en generell begränsning av lagens tillämpning utifrån folkrätten. Andra stycket innebär ett förtydligande om att verksamheter eller åtgärder med utrikespolitiska eller säkerhetspolitiska implikationer får nekas, liksom verksamheter och åtgärder som inte uppfyller andra krav som framgår av exempelvis FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

5 § Tillstånd för verksamhet eller åtgärd i havsområden inom en annan stats jurisdiktion får för sin giltighet villkoras av att tillstånd eller godkännande på annat sätt erhållits från den staten.

I 1 § andra stycket finns ett krav på tillstånd i havsområden inom en annan stats territorialvatten eller maritima zoner. Eftersom territorialvattnet tillhör kuststaten och kuststaten har suveräna

rättigheter i de maritima zonerna anges i paragrafen att ett tillstånd ska kunna villkoras av kuststaten gett verksamheten eller åtgärden tillstånd eller på annat sätt godkänt verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.10.

6 § Ärenden om tillstånd handläggs av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även ansvara för samråd och offentliggörande av information om verksamheter och åtgärder som provas enligt detta kapitel.

Paragrafen innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska handlägga ärenden, även i de fall regeringen beslutat att den ska pröva en fråga om tillstånd enligt kapitlet, se 2 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.12 och 11.2.2.

Paragrafen innebär också att Havs- och vattenmyndigheten får ansvar för samråd och offentliggörande av information enligt avtalets krav, bland annat artikel 32. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7. I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om samrådet och offentliggörande av information samt om avgifter för kostnader för prövningen vilket kan infatta kostnader förenade med samrådet exempelvis för översättningar.

7 § För verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i havsområden inom en annan stats jurisdiktion ska

1. frågan om det finns skäl原因 anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön och därför kräver tillstånd avgöras i en förhandskontroll enligt 12–17 §§, samt

2. en miljöbedömning görs, information lämnas och samråd ske enligt 19–29 §§ om tillstånd krävs för verksamheten eller åtgärden, eller

3. samråd genomförs enligt 16 § om de bedömningarna görs vid förhandskontrollen att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på tillstånd men att verksamheten eller åtgärden kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller att effekterna av den är okända eller oklara.

Paragrafen innehåller en beskrivning av den prövning som ska ske för verksamheter och åtgärder som omfattas av kapitlets regler om anmälnings- och tillståndsplikt.

Av *första stycket 1* framgår att frågan om tillståndsplikt ska avgöras i ett särskilt beslut i en förhandskontroll.

Av *första stycket 2* framgår att en miljöbedömning ska göras för verksamheter och åtgärder som bedömts kräva tillstånd.

Av *första stycket 3* framgår att det för vissa beslut i förhandskontrollen som innebär att det inte föreligger tillståndsplikt för en verksamhet eller åtgärd finns krav på samråd genom plattformen för informationsdelning. Sådant samråd kan leda till att beslutet omprövas enligt 17 §.

Undantag för verksamheter och åtgärder vars miljöeffekter redan bedömts

8 § Kraven på förhandskontroll och tillstånd i detta kapitel gäller inte för verksamheter, åtgärder eller kategorier av verksamheter eller åtgärder vars möjliga effekter på miljön redan har bedömts i enlighet med andra rättsliga instrument och ramverk eller av ett internationellt organ om

1. den tidigare bedömningen är likvärdig med den som krävs enligt avtalet och resultatet av bedömningen beaktats, eller

2. de föreskrifter eller standarder som härrör från bedömningen var utformade för att förebygga, lindra eller hantera möjliga effekter på den marina miljön så att de inte innebär avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar och dessa föreskrifter och standarder följs.

Bestämmelserna om kontroll och rapportering i 33 § ska dock gälla för verksamheter och åtgärder vars miljöeffekter har bedömts i enlighet med kraven i punkten 1, om verksamheten eller åtgärden inte redan är föremål för övervakning och granskning enligt andra rättsliga instrument, ramverk eller av ett internationellt organ.

Paragrafen innebär att undantag kan göras för verksamheter, åtgärder och kategorier av verksamheter eller åtgärder vars effekter på miljön bedömts i ett annat sammanhang. Paragrafen genomför artikel 29 i avtalet om relationen mellan avtalet och miljöbedömningsprocesser under andra rättsliga instrument, ramar och internationella organ. I avsnitt 6.1.3 kommenteras sådana andra miljöbedömningsprocesser och i avsnitt 6.2.3 finns övervägandena.

Första stycket 1 innebär att undantaget kan tillämpas när den tidigare miljöbedömningen är likvärdig med den som avtalet kräver och har beaktats vid utformningen av verksamheten eller åtgärden genom exempelvis villkor. Hur bedömningen av likvärdighet ska gå till framgår inte av avtalet och kan inte förväntas ingå i riktlinjer antagna av partskonferensen. Frågan om likvärdighet kan dock förväntas tydliggöras genom partskonferensens samverkan med andra internationella organ när avtalet har trätt i kraft.

Första stycket 2 innebär att undantaget kan tillämpas när den tidigare miljöbedömningen har lett till att föreskrifter och standarder för en verksamhet, åtgärd eller kategori av verksamheter eller åtgärder antagits, förutsatt att föreskrifterna eller standarderna följs och var utformade för att förhindra effekter på den marina miljön som uppgår till avtalets gränsvärde för när en miljöbedömning är nödvändig. På samma sätt som undantag enligt första stycket 1 kan det förväntas bli tydligare hur bedömningen av föreskrifter och standarder ska gå till sedan avtalet har trätt i kraft.

Andra stycket innebär att en verksamhet eller åtgärd som kan undantas från kraven om förhandskontroll och tillstånd enligt första stycket 1 ändå kan omfattas av krav på kontroll och rapportering enligt lagen.

9 § Kraven på förhandskontroll och tillstånd i detta kapitel gäller inte för verksamheter eller åtgärder som har genomgått en motsvarande bedömning i en annan stat i enlighet med kraven i avtalet.

Paragrafen innebär att undantag kan göras även för verksamheter och åtgärder som en förhandskontroll eller miljöbedömning och tillståndsprövning genomförts för i en annan stat i enlighet med avtalets krav. Bestämmelsen motsvaras inte av någon artikel i avtalet utan ska ses i ljuset av tillämpningsområdet för lagen som kan förväntas innebära fall av överlappande jurisdiktion. Paragrafen är utformad med andra avtalsparter i åtanke men eftersom det kan förekomma att andra stater utan att ha tillträtt avtalet genomför motsvarande bedömningar ska undantaget gälla oavsett om staten i fråga är part till avtalet.

10 § Den som vill att undantag enligt 8 eller 9 § tillämpas ska anmäla verksamheten eller åtgärden till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel för bedömning av om undantaget är tillämpligt.

Anmälan ska innehålla det underlag och annan information som behövs för prövningen av undantagets tillämplighet. I förekommande fall ska även uppgifter lämnas om övervakning och granskning av verksamheten eller åtgärden.

En tillämpning av undantagen i 8 eller 9 § förutsätter att en verksamhetsutövare anmäler verksamheten eller åtgärden. Detta framgår av *första stycket*. Frågan ska avgöras i ett särskilt beslut enligt 11 §.

I *andra stycket* anges att verksamhetsutövaren även har att lämna in det underlag som behövs för bedömningen av om förutsättningar är uppfyllda. Sådant underlag kan exempelvis utgöras av ett tillståndsbeslut, en miljökonsekvensbeskrivning eller information om föreskrifter och standarder. Eftersom Havs- och vattenmyndigheten även ska avgöra frågan om kontroll och rapporteringskrav enligt 8 § *andra stycket* ska uppgifter även lämnas om detta.

I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om den närmare tillämpningen av undantaget liksom kraven på innehållet i anmälan.

11 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska i ett särskilt beslut avgöra om undantaget i 8 eller 9 § är tillämpligt för verksamheten eller åtgärden.

I tillämpliga fall ska frågan om kontroll och rapporteringskrav för en undantagen verksamhet eller åtgärd avgöras i samma beslut.

Om undantaget i 8 § tillämpas för en verksamhet eller åtgärd ska den tidigare miljökonsekvensbeskrivningen offentliggöras genom plattformen för informationsdelning.

Paragrafen beskriver i det *första och andra stycket* den prövning som Havs- och vattenmyndigheten ska göra av verksamheter och åtgärder som anmäls för undantag från kraven om förhandskontroll och tillståndsplikt. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska göra denna prövning.

Det undantag som medges enligt 8 § är utformat från avtalets bestämmelser (artikel 29.4). Det råder osäkerhet kring hur undantaget ska förstås och tillämpas. Det finns till exempel ingen ledning i avtalet för hur bedömningen av likvärdighet av en tidigare bedömning ska genomföras. Inte heller är det klart hur gränsvärdet, som föreskrifter och standarder enligt 8 § 2 ska prövas mot, ska bedömas. Ett exempel på när undantaget i 8 § 1 kan förväntas bli tillämpligt är för verksamheter och åtgärder som lagen om Antarktis tillämpas på. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3 och 6.2.3.

Tredje stycket innebär att myndigheten även ska offentliggöra en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med avtalets krav i artikel 29.5. Bestämmelser om att rapporter om granskning och övervakning i förekommande fall ska offentliggöras finns i 5 kap. 5 §.

Förhandskontrollen

12 § Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska göra en anmälan hos den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel om verksamheten eller åtgärden planeras

1. i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion och kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara, eller

2. i ett havsområde inom annan stats jurisdiktion och kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion eller vars effekter på den marina miljön i sådana områden är okända eller oklara.

Paragrafen innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att anmäla en verksamhet eller åtgärd som uppnår ett gränsvärde för miljö-påverkan för bedömning av om tillståndsplikt föreligger.

Av *första stycket 1* framgår att anmälningsplikt gäller planerade verksamheter i havsområden utanför nationell jurisdiktion som uppnår gränsvärdet.

Av *första stycket 2* framgår att anmälningsplikt gäller planerade verksamheter i havsområden inom en annan stats jurisdiktion vars effekter på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion uppnår gränsvärdet. Med inom en annan stats jurisdiktion förstås i en annan stats territorialvatten eller maritima zoner enligt 1 kap. 4 §. Anmälningsplikten i punkten 2 avser situationer där en verksamhet eller åtgärd har gränsöverskridande effekter och genomför artikel 28.2. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.2.10.

Gränsvärdet som gäller för anmälningsplikten är det som avtalet ställer upp för när en förhandskontroll är nödvändig (artikel 30.1). Denna bedömning har en verksamhetsutövare själv att utföra utifrån den planerade verksamhetens utformning, plats och miljöeffekter. Partskonferensen kan förväntas anta riktlinjer till stöd för bedömningen av det lägre gränsvärdet som gäller för anmälningsplikten. I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om den närmare tillämpningen av anmälningsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

13 § Anmälan enligt 12 § ska innehålla

1. en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden, inklusive dess syfte, varaktighet och intensitet liksom teknik som ska användas samt på vilket sätt verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas,

2. en beskrivning av platsen och platsens egenskaper och ekosystem, inklusive områden av särskild ekologisk eller biologisk betydelse eller sårbarhet,
3. en inledande analys av möjliga miljöeffekter av den planerade verksamheten eller åtgärden och eventuella alternativ, och
4. andra relevanta ekologiska eller biologiska kriterier.

I paragrafen föreskrivs att anmälan ska innehålla vissa uppgifter. De motsvarar avtalets krav i artiklarna 30.1 a och 30.2 i avtalet. Samma faktorer ska beaktas vid prövningen enligt 14 §.

Första punkten innebär att verksamheten eller åtgärden ska beskrivas.

Andra punkten innebär att platsen och dess egenskaper ska beskrivas där särskild vikt bör läggas vid platsens ekologiska eller biologiska värde och sårbarhet.

I tredje punkten anges att anmälan ska innehålla en inledande analys av verksamhetens eller åtgärdens möjliga miljöeffekter och eventuella alternativ. Med miljöeffekter förstås även kumulativa effekter. Begreppen förklaras i 1 kap. 4 §. Definitionen av miljöeffekter har ingen geografisk begränsning. Av tredje punkten följer att miljöeffekter som är gränsöverskridande ska tas i beaktning. För en verksamhet eller åtgärd som planeras i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion bör analysen av miljöeffekterna avse den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Fjärde punkten möjliggör att andra kriterier av relevans för bedömningen av verksamheten eller åtgärdens påverkan på den marina miljön beaktas. Här kan standarder och riktlinjer antagna av partskonferensen komma att få betydelse.

I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om kraven på innehållet i anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

14 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska i ett särskilt beslut avgöra om det finns skäligen anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Om en verksamhet eller åtgärd bedöms inte kräva tillstånd ska den som prövar frågan i samma beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller om effekterna av verksamheten eller åtgärden är okända eller oklara och därför kräver ett samråd enligt 16 §.

Vid bedömningen enligt första och andra stycket ska de faktorer som ska ingå i anmälan enligt 13 § beaktas.

Paragrafens *första stycke* innebär att Havs- och vattenmyndigheten i ett särskilt beslut ska avgöra om gränsvärdet för tillståndsplikten är uppfyllt. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska göra denna prövning. Paragrafen avser en prövning av miljöeffekterna på den marina miljön av såväl verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion enligt 12 § 1 som verksamheter och åtgärder i havsområden inom en annan stats jurisdiktion enligt 12 § 2. Med miljöeffekter förstås kumulativa effekter. Begreppen förklaras i 1 kap. 4 §. Även gränsöverskridande effekter ska beaktas.

Partskonferensen kan förväntas anta riktlinjer till stöd för bedömningen av gränsvärdet. I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om bedömningen av frågan om tillståndsplikt. Det är vidare möjligt att partskonferensen antar en vägledande förteckning över verksamheter och åtgärder som kräver eller inte kräver en miljöbedömning. Därför ges i 37 § regeringen rätt att meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

Andra stycket innebär att Havs- och vattenmyndigheten vid samma tillfälle som frågan enligt första stycket avgörs, ska avgöra om samråd enligt 16 § krävs för en verksamhet eller åtgärd som inte bedöms omfattas av tillståndsplikt. Samrådet genomför artikel 31.1 a i avtalet och kan leda till att Havs- och vattenmyndigheten omprövar sitt beslut enligt 17 §. Avgörande för kravet på samråd enligt 16 § är om gränsvärdet som gäller för anmälningsplikten är uppfyllt. Som angetts i kommentaren till 12 § kan riktlinjer för denna bedömning väntas antas av partskonferensen. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.2.5.

De faktorer som ska ingå i anmälan enligt 13 § ska enligt paragrafens *tredje stycke* beaktas vid bedömningen enligt första och andra stycket.

15 § Ett beslut som innebär att samråd enligt 16 § ska genomföras ska innehålla uppgift om att beslutet i fråga om tillståndsplikten kan ändras enligt 17 §.

Eftersom beslut som innebär att det inte föreligger någon tillståndsplikt till sin karaktär är gynnande för enskild ska ett återkallelseförbehåll tas in i beslut som kan komma att omprövas enligt 17 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

16 § Beslut om att en verksamhet eller åtgärd, som kan ha mer än en mindre eller övergående effekt på den marina miljön eller vars effekter är okända eller oklara, inte kräver tillstånd ska offentliggöras genom plattformen för informationsdelning för samråd med andra parter till avtalet och det vetenskapliga och tekniska organet.

Upplysning ska lämnas om att synpunkter från andra parter kan lämnas inom 40 dagar från offentliggörandet.

Paragrafen innehåller ett krav på samråd för beslut som innebär att verksamheter och åtgärder som uppfyller det lägre gränsvärdet inte kräver tillstånd. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samrådet. Paragrafen genomför artikel 31.1 a i avtalet. Av avtalet framgår att andra parter har att lämna eventuella synpunkter på beslutet inom 40 dagar från offentliggörandet. Det vetenskapliga och tekniska organet får även lämna en rekommendation. De närmare reglerna för detta förfarande kan förväntas tydliggöras sedan avtalet har trätt i kraft.

17 § Den som meddelat beslut enligt 14 § får ändra ett beslut om att en verksamhet eller åtgärd inte kräver tillstånd om den på grund av synpunkter eller rekommendationer som lämnats sedan beslutet offentliggjorts enligt 16 § anser att beslutet är felaktigt.

Paragrafen innebär att Havs- och vattenmyndigheten får ompröva sitt beslut om den anser att det är felaktigt på grund av synpunkter eller rekommendationer som lämnas under samrådet enligt 16 §. Se avtalet artikel 31.1 a iii. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

För vissa synpunkter innebär avtalet krav om att de ska besvaras eller bemötas. Myndigheten får bedöma när det är nödvändigt och vid behov underrätta utrikesdepartementet när en fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller mellanfolklig organisation

uppkommer, enligt 10 kap. 13 § regeringsformen (1974:152). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7.

Ansökan om tillstånd

18 § En ansökan om tillstånd ska ges in till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

När ansökan om tillstånd inkommit ska den planerade verksamheten eller åtgärden offentliggöras genom plattformen för informationsdelning och publiceras på myndighetens webbplats.

Första stycket innebär att en ansökan om tillstånd ska ges in till Havs- och vattenmyndigheten. De närmare kraven på innehållet i ansökan får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om enligt 38 §.

Andra stycket innebär att verksamheten eller åtgärden som ansökan avser ska offentliggöras för att uppfylla avtalets krav på samråd i artikel 32. Vilken information som ska offentliggöras bestäms i föreskrifter om samråd och offentliggörande av information enligt 38 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8.

Miljöbedömningen

Att göra en miljöbedömning

19 § Miljöbedömningen ska innebära att

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar fram
 - a) ett förslag till avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning,
 - b) ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning och
 - c) en slutgiltig miljökonsekvensbeskrivning,
2. den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ger tillfälle till synpunkter på och offentliggör a–c, och
3. den som prövar tillståndsfrågan slutför miljöbedömningen.

En miljöbedömning ska endast göras i de fall då det finns skälig anledning att anta att en verksamhet eller åtgärd kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön. Paragrafen innehåller en upplysning om det huvudsakliga innehållet i en miljöbedömning och beskriver de olika stegen, som utvecklas i de efterföljande paragraferna 21–29 §§.

Första punkten a innebär att verksamhetsutövaren ska ta fram ett förslag på hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas. I 21 § anges hur avgränsningen ska genomföras och vad den ska innehålla.

Av *första punkten b och c* framgår att verksamhetsutövaren ska ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 24 och 26 §§. I 23 § anges vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla.

Andra punkten innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillfälle till synpunkter på avgränsningen och miljökonsekvensbeskrivningen samt offentliggöra den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen. Bestämmelser om detta finns i 22, 25 och 27 §§. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samrådet.

Av *tredje punkten* framgår att tillståndsmyndigheten ska slutföra miljöbedömningen. En bestämmelse om vad det närmare innebär finns i 28 §.

20 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska, i dialog med den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden, verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

I paragrafen regleras Havs- och vattenmyndighetens roll i miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten handlägger ärenden om tillstånd.

Ansvarat för att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller allt som behövs för att den ska utgöra ett tillräckligt bra beslutsunderlag vilar på verksamhetsutövaren. I likhet med vad som gäller för länsstyrelsen enligt 6 kap. 32 § miljöbalken innebär paragrafen att Havs- och vattenmyndigheten ska föra en aktiv dialog med verksamhetsutövaren om avgränsningsfrågor och andra frågor som behövs inför den kommande tillståndsprövningen. Formerna för och omfattningen av kontakterna får anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8.

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen

21 § Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska ge in ett förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information. Förslaget till avgränsning ska redogöra för de viktigaste miljöeffekterna och möjliga alternativ till den planerade verksamheten eller åtgärden. Det ska även redogöra för de mest påverkade staterna.

I förekommande fall ska avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om tillgänglig och för verksamheten eller åtgärden relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen samt om strategiska miljöbedömningar som har genomförts.

Miljöbedömningen inleds med att miljökonsekvensbeskrivningen avgränsas. Bestämmelserna genomför artikel 31.1 b i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8.

Paragrafen vänder sig till verksamhetsutövaren och innebär enligt *första stycket* att denne har att ta fram ett förslag till avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning och ge in till Havs- och vattenmyndigheten. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten handlägger ärenden om tillstånd.

Andra och tredje stycket beskriver kraven på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Bestämmelsen motsvarar avtalets krav. Miljöeffekter ska omfatta kumulativa effekter. Begreppen förklaras i 1 kap. 4 §. De miljöeffekter som ska beaktas är inte geografiskt begränsade. När avgränsningen görs för en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska därför även eventuella effekter i havsområden inom nationell jurisdiktion beaktas. Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska bland annat redogöra för de mest påverkade staterna. Det innebär inte bara kuststater utan även stater som verkar i det för verksamheten eller åtgärden tilltänkta området.

För en verksamhet eller åtgärd som planeras i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion behöver miljökonsekvensbeskrivningen, och avgränsningen av denna, utformas utifrån att tillståndsplikten avser de möjliga effekterna på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen bör vara föremål för dialog med Havs- och vattenmyndigheten, se 20 §. Den bör utformas utifrån syftet att ge allmänheten, prövningsmyndigheten och det internationella samfundet möjlighet att påverka verksamhetens eller åtgärdens utformning och beslutsunderlaget i största möjliga mån.

Enligt avtalet ska traditionell kunskap användas vid bedömningar av miljöeffekter (se bland annat 28 §). Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska därför innehålla uppgifter om sådan kunskap i den mån den är relevant för verksamheten eller åtgärden i fråga och är tillgänglig. Överväganden om den praktiska relevansen av traditionell kunskap i havsområden utanför nationell jurisdiktion finns i avsnitt 8.3.8.

Kraven på att uppgifter om eventuella strategiska miljöbedömningar som har genomförts ska redogöras för genomför artikel 39.3 i avtalet.

22 § Om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 21 § ska den offentliggöras genom plattformen för informationsdelning med upplysning om att synpunkter kan lämnas inom viss tid. Tidsfristen ska vara skälig och minst 40 dagar.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även ge allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen genom att publicera den på sin webbplats med information om hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Om synpunkter lämnas under samrådet ska den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel förmedla dem till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Paragrafen riktar sig till Havs- och vattenmyndigheten. Enligt *första stycket* ska myndigheten först bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen har avgränsats enligt kraven i 21 §. Kompletteringar kan begäras av verksamhetsutövaren om det behövs. När kraven bedöms uppfylla ska myndigheten offentliggöra avgränsningen enligt artikel 32 i avtalet. Tidsfristen har bestämts till minst 40 dagar utifrån tidsfristen som enligt avtalet gäller för samråd avseende beslut i förhandskontrollen (16 §) och vad som gäller för samråd med andra länder i 6 kap. miljöbalken. Det kan antas att en längre frist behövs för samrådet genom avtalets plattform för informationsdelning.

Enligt *andra stycket* ska avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen även offentliggöras på myndighetens webbplats i en nationell samrådsprocess. Övervägandena i denna del finns i 6.2.7.

I *tredje stycket* beskrivs myndighetens ansvar att vidareförmedla eventuella synpunkter till verksamhetsutövaren. Eventuella synpunkter kan förväntas bli föremål för dialog inom ramen för myn-

dighetens ansvar enligt 20 § att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

För vissa synpunkter innebär avtalet krav om att de ska besvaras eller bemötas. Myndigheten får bedöma när det är nödvändigt och vid behov underrätta utrikesdepartementet när en fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer (10 kap. 13 § regeringsformen). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7.

Miljökonsekvensbeskrivningen

23 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla följande.

1. Uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen.

2. Uppgifter om rådande miljöförhållanden inklusive en bedömning av utgångsläget för den marina miljö som sannolikt kommer att påverkas och hur förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas.

3. En beskrivning och bedömning av möjliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan medföra i sig eller till följd av yttre händelser.

4. Uppgifter om möjliga åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter samt förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått och villkor för verksamheten eller åtgärden.

5. En beskrivning av osäkerheter och kunskapsluckor.

6. En beskrivning och bedömning av rimliga alternativ till och lösningar för verksamheten eller åtgärden.

7. En beskrivning av uppföljningsinsatser och förslag till övervakning och kontroll.

8. En redogörelse för de samråd som skett och vad som framkommit inklusive en beskrivning av avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen.

9. Andra uppgifter till följd av standarder och riktlinjer som det vetenskapliga och tekniska organet tagit fram.

10. En icke-teknisk sammanfattning av 1–9.

Miljöeffekterna ska bedömas med användning av bästa tillgängliga vetenskapliga information och i förekommande fall relevant traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen.

Paragrafen beskriver vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning används för att beskriva den rapport om miljöbedömningen som ska tas fram enligt artikel 33 i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8.

Bestämmelsen motsvarar avtalets krav men har utvecklats och konkretiserats utifrån miljöbalkens regler om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och ansökan om tillstånd (6 kap. 35 § och 22 kap. 1 § miljöbalken). Några punkter kommenteras särskilt nedan.

I *första stycket 2* har krav på en beskrivning av det så kallade noll-alternativet införts i likhet med vad som gäller enligt 6 kap. 35 § miljöbalken.

I *första stycket 3* avses med miljöeffekter även kumulativa effekter. Begreppen finns definierade i 1 kap. 4 §. Inte bara effekter som verksamheten eller åtgärden kan medföra i sig ska beskrivas och bedömas utan även miljöeffekter till följd av yttre händelser, jämför 6 kap. 35 § 4 miljöbalken. Även gränsöverskridande effekter ska beaktas. En miljökonsekvensbeskrivning som avser en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion behöver utformas utifrån att tillståndsplikten grundats i de möjliga effekterna på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Första stycket 4 innebär att skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt övervaknings- och kontrollåtgärder som kan tas in i villkor i tillstånd för en verksamhet eller åtgärd föreslås och i *första stycket 7* har krav om förslag till övervakning och kontroll införts. Kraven är utformade med ledning i 22 kap. 1 § 4–5 miljöbalken. Detta genomför avtalets krav om att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla förebyggande, skadelindrande och förvaltningsmässiga åtgärder liksom uppföljningsinsatser. Punkten 7 ska läsas tillsammans med 33 § som innebär att en verksamhetsutövare fortlöpande har att kontrollera och rapportera om en tillståndsgiven verksamhet eller åtgärd.

De samråd som avses i *första stycket 8* är dels eventuella samråd enligt 16 § om beslut i förhandskontrollen, dels samråd som genomförts sedan ansökan om tillstånd lämnats in. Redogörelsen ska innehålla en sammanställning av inkomna synpunkter och verksamhetsutövarens bemötande av inkomna synpunkter.

Kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning kan förväntas komma att utvecklas genom riktlinjer antagna av partskonferensen efter förslag från det vetenskapliga och tekniska organet. Sådana krav omfattas av *första stycket 9*. Genom riktlinjer kan även kraven i *andra stycket* på bästa tillgängliga vetenskapliga

information och traditionell kunskap komma att förtydligas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har i 38 § givits rätt att meddela föreskrifter om kraven på en miljökonsekvensbeskrivning.

24 § Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska ge in ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning till den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Paragrafen riktar sig till verksamhetsutövaren och innebär att verksamhetsutövaren har att ta fram ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning och lämna till Havs- och vattenmyndigheten. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten handlägger ärenden om tillstånd.

25 § Om utkastet till miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 23 § ska det offentliggöras genom plattformen för informationsdelning med upplysning om att synpunkter kan lämnas inom viss tid. Tidsfristen ska vara skälig och minst 40 dagar.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även ge allmänheten tillfälle att lämna synpunkter på utkastet till miljökonsekvensbeskrivningen genom att publicera det på sin webbplats med information om hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Om synpunkter lämnas under samrådet ska den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel förmedla dem till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

Paragrafen riktar sig till Havs- och vattenmyndigheten. Enligt *första stycket* ska myndigheten först bedöma om utkastet till en miljökonsekvensbeskrivning som en verksamhetsutövare lämnat in uppfyller kraven. Kompletteringar kan begäras av verksamhetsutövaren om det behövs. När kraven bedöms uppfyllda ska myndigheten offentliggöra utkastet för samråd enligt artikel 32 i avtalet. Tidsfristen har bestämts till minst 40 dagar utifrån tidsfristen som enligt avtalet gäller för samråd avseende beslut i förhandskontrollen (16 §) och vad som gäller för samråd med andra länder i 6 kap. miljöbalken. Det kan antas att en längre frist behövs för samrådet genom avtalets plattform för informations-delning.

Enligt *andra stycket* ska utkastet även offentliggöras på myndighetens webbplats i en nationell samrådsprocess. Övervägandena i denna del finns i 6.2.7.

I *tredje stycket* beskrivs myndighetens ansvar att vidareförmäda eventuella synpunkter till verksamhetsutövaren. Eventuella synpunkter kan förväntas bli föremål för dialog inom ramen för myndighetens ansvar enligt 20 § att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

För vissa synpunkter innebär avtalet krav på att de ska besvaras eller bemötas. Myndigheten får bedöma när det är nödvändigt och vid behov underrätta utrikesdepartementet när en fråga av betydelse för förhållandet till en annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer (10 kap. 13 § regeringsformen). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7.

26 § Den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen ska ges in till den som ska pröva tillståndsfrågan av den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden.

Paragrafen riktar sig till verksamhetsutövaren. Den innehåller bestämmelser om att den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen ska ges in till den som ska pröva tillståndsfrågan. Den ska således ges in till regeringen om regeringen har beslutat att den ska pröva frågan om tillstånd och i andra fall till Havs- och vattenmyndigheten. Av 2 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tillstånd.

Miljöbedömningen hos den som prövar tillståndsfrågan och information om avgörandet

27 § Den som prövar tillståndsfrågan ska, om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, se till att miljökonsekvensbeskrivningen offentliggörs genom plattformen för informationsdelning av den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även publicera miljökonsekvensbeskrivningen på sin webbplats med information om vem som prövar tillståndsfrågan och hur ny information i ärendet kommer att hållas tillgänglig.

Paragrafens *första stycke* innebär att den som ska pröva tillståndsfrågan ska bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt lagen och om eventuella synpunkter och rekommendationer beaktats samt i övrigt bedöms kunna ligga till grund för tillståndsprövningen. Kompletteringar kan begäras av verksamhetsutövaren om det behövs.

När kraven bedöms uppfyllda ska miljökonsekvensbeskrivningen offentliggöras. Offentliggörandet hanteras av Havs- och vattenmyndigheten. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samråd.

Enligt *andra stycket* ska myndigheten även offentliggöra miljökonsekvensbeskrivningen och annan information om ärendet på sin webbplats i en nationell samrådsprocess. Övervägandena i denna del finns i 6.2.7.

28 § Den som prövar tillståndsfrågan ska, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna och övriga förutsättningar för att ge tillstånd.

Traditionell kunskap hos urfolk och lokala samhällen ska i förekommande fall användas vid bedömningen av miljöeffekter. Hänsyn ska även tas till relevanta strategiska miljöbedömningar som har genomförts.

Vid prövningen av tillstånd ska full hänsyn tas till miljöbedömningen.

Paragrafen beskriver vad tillståndsmyndigheten ska göra när den prövar tillståndsfrågan. Bestämmelsen genomför artiklarna 31 och 34 i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8.

Bestämmelsen innebär att tillståndsmyndigheten ska slutföra miljöbedömningen och göra en bedömning av förutsättningarna att ge tillstånd till verksamheten eller åtgärden. Det innebär en prövning utifrån 2 kap. miljöbalken och hänsyn till Sveriges folkrättsliga åtaganden eller relationer till annan stat. För tillstånd i ett havsområde inom en annan stats jurisdiktion kan det även innebära en prövning av om den relevanta kuststaten lämnat sitt godkännande. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2 och 6.2.10.

För att säkerställa att avtalets krav på miljöbedömningen får genomslag anges att tillståndsmyndigheten i förekommande fall ska beakta traditionell kunskap och strategiska miljöbedömningar samt att full hänsyn ska tas till miljöbedömningen vid prövningen av

tillståndet. Kraven om traditionell kunskap kan komma att förtydligas genom standarder och riktlinjer antagna av partskonferensen.

29 § När tillståndsfrågan har avgjorts ska den myndighet som prövar tillståndsfrågan se till att beslutshandlingarna avseende tillstånd och eventuella villkor offentliggörs genom plattformen för informationsdelning av den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel.

Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska även publicera beslutshandlingarna på sin webbplats.

Paragrafen innebär att tillståndsmyndigheten ska se till att beslutshandlingar offentliggörs i enlighet med artikel 34.3 i avtalet. Offentliggörandet hanteras av Havs- och vattenmyndigheten som enligt 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion ansvarar för samråd.

Enligt *andra stycket* ska Havs- och vattenmyndigheten även offentliggöra handlingarna på sin webbplats.

Villkor för tillstånd

30 § Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön.

Ett tillstånd får förenas med ytterligare eller ändrade villkor av tillståndsmyndigheten, om det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Villkor som meddelas med stöd av andra stycket får inte vara så ingripande att verksamheten eller åtgärden inte längre kan bedrivas eller vidas eller att den avsevärt försvåras.

Paragrafen genomför artiklarna 31, 34 och 37 i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9.

I *första stycket* förtydligas att ett villkor ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till skyddet för miljön. Tillstånd kan även förenas med andra villkor till följd av allmänna förvaltningsmässiga principer.

Enligt *andra stycket* får tillståndsmyndigheten ändra de villkor som har meddelats och meddela nya. Den får också förena tillståndet med ytterligare villkor. Förutsättningarna för detta är att det har uppkommit någon oförutsedd olägenhet av någon betydelse. Med olägenhet av någon betydelse bör räcka att det kan konstateras att om denna olägenhet förutsetts skulle villkoren fått en annan utformning (jämför miljöbalken 24 kap. 5 § 5).

Av *tredje stycket* framgår att nya eller ändrade villkor inte får vara så ingripande verksamheten eller åtgärden inte längre kan bedrivas eller vidtas eller att den avsevärt försvåras. Med avsevärt försvårande ska förstås mycket ingripande villkor som nästan är att likställa med att verksamheten eller åtgärden inte längre kan bedrivas (jämför 24 kap. 9 § miljöbalken och prop. 1997/98:45, *Miljöbalken*, del 2 s. 259). Om sådana villkor skulle visa sig vara nödvändiga får prövas om förutsättningarna för återkallelse av tillstånd är uppfyllda enligt 31 §.

31 § Ett tillstånd får återkallas av tillståndsmyndigheten om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller villkor i tillståndet eller om det annars finns synnerliga skäl.

Om ett tillstånd återkallas utan att tillståndshavaren har åsidosatt sina skyldigheter, har denne rätt till ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som denne har vidtagit med anledning av tillståndet.

Paragrafen genomför artikel 37 i avtalet. Av paragrafens *första stycke* framgår att tillstånd kan återkallas av regeringen eller den myndighet som meddelat tillståndet om föreskrift eller villkor för tillståndet åsidosatts, verksamhetsutövaren inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen eller om synnerliga skäl i annat fall föreligger. Synnerliga skäl kan föreligga vid exempelvis stora och oväntade skador på den marina miljön eller om väsentliga intressen till följd av folkrättsliga förpliktelser eller relationer till annan stat påverkas (jämför 8 § lagen om Sveriges ekonomiska zon).

Återkallas tillstånd utan att innehavaren åsidosatt sina skyldigheter är denne enligt *andra stycket* berättigad att få ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som vidtagits med anledning av tillståndet. Det innebär inte ersättning för utebliven vinst.

32 § Om ett tillstånd upphör att gälla är den som har innehaft tillståndet skyldig att vidta skäliga återställningsåtgärder.

Om skyldigheten att vidta sådana åtgärder inte har bestämts genom villkor i tillståndet, ska frågan prövas av tillståndsmyndigheten i samband med att tillståndet upphör.

Paragrafen reglerar skyldigheten för en verksamhetsutövare att vidta åtgärder för återställning när ett tillstånd upphör. En bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas ska ske utifrån miljöhänsyn och andra krav som kan följa av FN:s havsrättskonvention om att

till exempel avlägsna anläggningar (artikel 280 i konventionen). Skäliga återställningsåtgärder ska förstås utifrån den allmänna regleringen i 2 kap. 8 § miljöbalken om en verksamhetsutövars ansvar för avhjälpande som enligt 2 § gäller för verksamhetsutövare. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9.

Kontroll och rapportering

33 § Den som har fått ett tillstånd enligt detta kapitel ska

- fortlöpande kontrollera verksamheten eller åtgärden för att motverka och förebygga avsevärda negativa miljöeffekter som den kan befaras medföra,
- genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om och bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter, och
- varje år lämna en rapport till den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag om verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter.

Paragrafen genomför artiklarna 35–37 i avtalet och innebär att en tillståndshavare åläggs ansvar för kontroll och rapportering. Bestämmelsen är utformad med ledning i miljöbalkens bestämmelser om den så kallade egenkontrollen (26 kap. 19–20 §§ miljöbalken). Med miljöeffekter avses även kumulativa effekter. Begreppen finns förklarade i 1 kap. 4 §.

Den närmare innebörden av kraven på kontroll och rapportering kommer att utvecklas i standarder och riktlinjer som antas av partskonferensen. I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer därför rätt att meddela närmare föreskrifter om kontroll och rapportering.

Av 5 kap. 5 § framgår att tillsynsmyndigheten ska se till att rapporterna som en tillståndshavare upprättar och lämnar in offentliggörs av den myndighet som givits ansvar för samråd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9.

34 § Den som med tillstånd enligt detta kapitel lag bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd ska omgående underrätta den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag om omständigheter som innebär en risk för avsevärda negativa effekter på miljön som inte förutsågs i miljöbedömningen eller som har samband med en driftstörning eller liknande händelse.

Paragrafen ålägger en tillståndshavare att omgående underrätta tillsynsmyndigheten vid vissa omständigheter som innebär en risk för allvarliga effekter på den marina miljön. Skyldigheter föreligger

dels i förhållande till omständigheter som inte förutsågs i miljöbedömningen vilket tillsammans med bestämmelserna om tillsyn i 5 kap, ändring av villkor och återkallelse av tillstånd i 30–31 §§ genomför artikel 37 i avtalet. En tillståndshavare ska av samma skäl underrätta tillsynsmyndigheten om omständigheter som har samband med en driftstörning eller liknande händelse (jämför 6 § 2 förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll).

Verksamheter och åtgärder som prövas enligt 6 kap. miljöbalken

35 § I de fall som avses i 6 kap. 33 a § miljöbalken ska den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel

- genom plattformen för informationsdelning informera om verksamheten eller åtgärden, dess möjliga miljöeffekter i havsområden utanför nationell jurisdiktion och vilken typ av beslut som kan komma att fattas,
- vidarefördela eventuella synpunkter från det vetenskapliga och tekniska organet till verksamhetsutövaren för hantering i det vidare arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen,
- genom plattformen för informationsdelning offentliggöra den för målet eller ärendet aktuella miljökonsekvensbeskrivningen, och
- i förekommande fall genom plattformen för informationsdelning offentliggöra den årliga miljörapport som upprättas till följd av 26 kap. miljöbalken.

I paragrafen regleras samråd genom avtalets plattform för informationsdelning avseende verksamheter och åtgärder i havsområden i Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, som kan påverka den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Bestämmelsen ska läsas tillsammans med förslaget om ändring av miljöbalken och den nya paragrafen 6 kap. 33 a § miljöbalken samt förslaget om ändring av miljöbedömningsförordningen och den nya paragrafen 25 a § nämnda förordning. Paragrafen innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska dela information om och underlag som avser verksamheter och åtgärder som träffas av kravet på samråd i 6 kap. 33 a § miljöbalken. Innehållet har utformats med ledning i samråd som genomförs med andra länder i den specifika miljöbedömningen i 6 kap. miljöbalken. Samrådet ska äga rum parallellt med den nationella processen för samråd i 6 kap. miljöbalken. Paragrafen genomför artikel 28.2 i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.10.

Strategiska miljöbedömningar

36 § Den myndighet som handlägger ärenden enligt detta kapitel ska ansvara för och får genomföra strategiska miljöbedömningar enligt artikel 39 i avtalet.

Paragrafen möjliggör för en förvaltningsmyndighet att genomföra strategiska miljöbedömningar. Paragrafen genomför artikel 39 i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.11. I 38 § ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om strategiska miljöbedömningar. Av 4 och 5 §§ förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att denna myndighet är Havs- och vattenmyndigheten. Syftet med bestämmelsen är att ge en myndighet möjlighet att delta i strategiska miljöbedömningar som exempelvis genomförs med andra parter till avtalet samt att riktlinjer som partskonferensen antar för sådana bedömningar vid behov kan regleras genom myndighetsföreskrifter.

Rätt att meddela föreskrifter

37 § Regeringen får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av detta kapitel.

Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder ska eller inte ska antas orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön.

I paragrafens *första stycke* ges regeringen rätt att meddela tillämpningsföreskrifter.

I *andra stycket* ges regeringen rätt att i föreskrift avgöra frågan om tillståndsplikt för vissa slag av verksamheter och åtgärder. På så sätt kan även standarder och riktlinjer som partskonferensen antagit i denna del, bland annat om en förteckning över verksamheter och åtgärder som kräver eller inte kräver en miljöbedömning, genomföras (artikel 38.2 a). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

38 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

– den närmare tillämpningen av undantagen enligt 8 och 9 § liksom kraven på innehållet i anmälan enligt 10 §,

- den närmare tillämpningen av anmälningsplikten och kraven på innehållet i anmälan enligt 12 och 13 §§ samt om bedömningen av frågan om tillståndsplikt enligt 14 §,
- kraven på en tillståndsansökan enligt 18 §,
- kraven på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 23 §,
- samråd och offentliggörande av information enligt 6, 18, 22, 25, 27, 29 och 35 §§ samt 5 kap. 5 §,
- kontroll och rapportering enligt 33 §,
- strategiska miljöbedömningar enligt 36 §, och
- avgift för myndigheters kostnader för prövning av verksamheter och åtgärder enligt detta kapitel samt för tillsyn över sådana verksamheter och åtgärder enligt denna lag. Föreskrifterna får även avse avgift för nödvändiga översättningar och andra kostnader förenade med samråd enligt denna lag.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om prövningen av verksamheter och åtgärder enligt kapitlet och därtill hörande frågor. Av 5 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att denna myndighet är Havs- och vattenmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7, 6.2.8, 6.2.9, 6.2.10, 6.2.11 och 6.2.12.

3 kap. Marina skyddade områden

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för marina skyddade områden och andra områden i havsområden utanför nationell jurisdiktion för vilka partskonferensen har beslutat om åtgärder enligt del III i avtalet.

Föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med områdesskyddet får meddelas enligt första stycket och får avse inskränkningar för verksamheter och åtgärder i området såsom förbud mot fiske och annan utvinning av naturresurser, förorening, uppförande eller användning av anläggningar och andra konstruktioner. Föreskrifter enligt första stycket får även avse inskränkningar i rätten att färdas och vistas inom området samt om ordningen i övrigt.

Paragrafen innebär att föreskrifter får antas för marina områden som beretts skydd genom partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsverktyg eller nödåtgärder i enlighet med del III i avtalet.

Partskonferensen kan anta beslut som innebär att ett marint skyddat område inrättas eller att andra förvaltningsbaserade åt-

gärder antas i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Med ett marint skyddat område avses i avtalet ett geografiskt begränsat marint område som har avsatts och förvaltas för att uppnå särskilda långsiktiga mål för bevarande av den biologiska mångfalden och som kan tillåta en hållbar användning som är förenlig med bevarandemålen (artikel 1.9). Med ett områdesbaserat förvaltningsverktyg avses ett verktyg, för ett geografiskt begränsat marint område genom vilket en eller flera sektorer eller verksamheter förvaltas med målet att uppnå särskilda mål för bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald (artikel 1.1 i avtalet). Partskonferensen kan även besluta om nödgärder för ett visst område. För varje område som omfattas av ett beslut enligt ovan kan partskonferensen besluta om åtgärder som behövs för bevarande och i tillämpliga fall hållbart nyttjande i området.

Paragrafen genomför artikel 25 i avtalet. Det innebär att föreskrifter som behövs för att skydda ett område som har pekats ut av partskonferensen ska meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Innehållet i föreskrifterna kommer att bestämmas utifrån de åtgärder som partskonferensen har beslutat om. Det finns dock enligt paragrafen möjlighet att meddela föreskrifter som är mer ingripande än de åtgärder som partskonferensen beslutat om. Föreskrifterna ska behövas för att uppnå syftet med områdesskyddet.

Föreskrifter enligt paragrafen får avse inskränkningar för verksamheter och åtgärder i ett visst område i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Av 5 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten får besluta om föreskrifter enligt paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

4 kap. Marina genetiska resurser

Verksamheter som regleras

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om verksamheter avseende marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion och digital sekvensinformation om sådana resurser.

I paragrafen finns en upplysning om vad kapitlet behandlar. Kapitlet genomför delar av del II om marina genetiska resurser i avtalet.

2 § Bestämmelserna i detta kapitel ska inte tillämpas på fiske och fiske-relaterade verksamheter. Bestämmelserna ska inte heller tillämpas på marina resurser som fångats in i samband med fiske och som inte används för sina genetiska resurser.

Paragrafen reglerar ett undantag från tillämpningsområdet för bestämmelserna om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Bestämmelsen genomför artikel 10.2 i avtalet.

Undantaget innebär att bestämmelserna om marina genetiska resurser inte ska tillämpas på fiske och som utgångspunkt inte heller på fisk eller andra levande marina resurser som har fångats in i samband med fiske. Om forskning och utveckling utförs på genetiska resurser som ursprungligen fångats in i samband med fiske i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska bestämmelserna dock tillämpas. I den situationen har den avsedda användningen för fångsten ändrats och denna nya användning omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde.

Det saknar betydelse i vilket syfte forskningen sker. Om till exempel en fisk som har fångats in i samband med fiske används för konsumtion faller den utanför tillämpningsområdet. Men om samma fisk i stället används för forskning och utveckling – till exempel om ett ämne isoleras från den och införlivas i en ny produkt – omfattas fisken av reglerna.

Om en marin genetisk resurs som har fångats in i samband med fiske inte längre är tänkt att användas som en handelsvara utan i stället för forskning och utveckling av dess genetiska resurser ska resursen eller den del av resursen som sparas överlämnas till en offentlig samling inom tre år efter det att forskningen och utvecklingen påbörjades och kunna identifieras som härrörande från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Information om bland annat syftet med forskningen, det geografiska område från vilket resursen har fångats, var den förvaras och var eventuell digital sekvensinformation lagras eller kommer att lagras ska lämnas in till plattformen för informationsdelning. Därmed kommer resursen även att tilldelas en identifieringskod.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.6.

Rapportering rörande insamling av marina genetiska resurser

3 § Den som avser att samla in marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla uppgift om

- syftet med insamlingen och forskningen,
- de geografiska områden i vilka insamlingen ska utföras,
- de metoder och förfaranden som ska användas vid insamlingen,
- planerade tidpunkter för ankomst till och avgång från platsen för insamlingen, eller tidpunkter för utplacering och avlägsnande av utrustning,
- medverkande institutioner och ansvariga personer, samt
- hur relevant data kommer att hanteras (datahanteringsplan).

Information ska även lämnas om eventuella bidrag till föreslagna större program och i vilken utsträckning som det finns möjlighet för andra stater eller forskare från andra stater att delta i projektet.

Information enligt första stycket ska lämnas senast sex månader innan insamlingen påbörjas. Om det inte är möjligt ska informationen i stället lämnas så snart som möjligt.

Paragrafen reglerar en anmälningsplikt för den som avser att samla in marina genetiska resurser från ett havsområde utanför nationell jurisdiktion. Bestämmelsen genomför artikel 12.2 i avtalet.

Enligt *första stycket* ska information om insamlingen lämnas in till plattformen för informationsdelning. Ansvar för uppgiften hamnar på den fysiska eller juridiska person som är ansvarig för ett forskningsprojekt. Det kommer ofta att vara fråga om en arbetsgivare.

Informationen om syftet med insamlingen och forskningen ska enligt avtalet innehålla uppgifter om karaktären av och målen för insamlingen, inbegripet uppgift om ifall insamlingen ingår i ett program. Även ändamålet med forskningen eller vilka marina genetiska resurser som ska eftersökas eller samlas in och för vilka syften de ska samlas in ska anges. (Se artikel 12.2 a och b.)

Informationen om de metoder och förfaranden som ska användas vid insamlingen ska innehålla uppgifter om fartygens namn, tonnage, typ och klass samt vilken vetenskaplig utrustning och/eller vilka undersökningsmetoder som ska användas (se artikel 12.2 d).

Med information om planerade tidpunkter för ankomst till och avgång från platsen för insamlingen avses den planerade tidpunkten för forskningsfartygens första ankomst till och slutliga avgång. I stället kan den planerade tidpunkten för utplacering av utrustning och avlägsnande därav anges om det är mer lämpligt (se artikel 12.2 f).

Datahanteringsplanen ska enligt bestämmelsen i avtalet utarbetas i enlighet med öppen och ansvarsfull datahantering med beaktande av gällande internationell praxis (se artikel 12.2 j).

Enligt *andra stycket* ska uppgiftslämnaren även lämna information om eventuella bidrag till föreslagna större program. Här avses andra program än de enligt första stycket. (Se artikel 12.2 e.) Uppgiftslämnaren ska även upplysa om ifall det finns möjligheter för forskare från andra stater, i synnerhet forskare från utvecklingsländer, att delta i eller ha anknytning till projektet samt i vilken utsträckning stater som kan behöva och begära tekniskt stöd, i synnerhet utvecklingsländer, skulle kunna ha möjlighet att delta i eller vara företrädare i projektet. (Se artikel 12.2 h och i.)

Enligt *tredje stycket* ska informationen lämnas in till plattformen för informationsdelning senast sex månader innan insamlingen påbörjas. Om det inte är möjligt att lämna informationen inom den tiden ska informationen lämnas så snart som möjligt. Plattformen kommer att inrättas när avtalet träder i kraft och först i samband med det kommer partskonferensen att precisera hur informationsinlämningen ska gå till. Den närmare ordningen kommer eventuellt att behöva regleras i myndighetsföreskrifter. Om det är möjligt att lämna in information löpande ska bestämmelsen i tredje stycket förstås så att all information som finns tillgänglig sex månader innan insamlingen påbörjas ska lämnas in inom fristen, medan sådan information som blir tillgänglig därefter ska lämnas in så snart det är möjligt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.4.

4 § Om det sker en väsentlig förändring av uppgifterna i den information som har lämnats enligt 3 § ska de inlämnade uppgifterna rättas så snart det är möjligt.

Paragrafen innehåller krav om att uppdaterad information ska lämnas in till den digitala plattformen om den information som har lämnats in i enlighet med 3 § inte längre stämmer. Rättelse ska även vidtas om den inlämnade informationen var felaktig från början. Uppdaterad och korrekt information ska lämnas in så snart det är möjligt. Bestämmelsen genomför artikel 12.4 i avtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

5 § Den som har samlat in marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla uppgift om

- den plats där de genetiska resurser som samlats in förvaras eller kommer att förvaras,
- det dataregister eller den databas där eventuell digital sekvensinformation om de genetiska resurserna lagras eller kommer att lagras,
- det geografiska område från vilket de genetiska resurserna har samlats in,
- slutsatser av de verksamheter som har bedrivits, i den mån sådana kan dras, och
- eventuella uppdateringar av den datahanteringsplan som avses i 3 §.

Informationen enligt första stycket ska lämnas så snart som möjligt, dock senast inom ett år efter det att de marina genetiska resurserna samlades in.

Paragrafen reglerar en anmälningsplikt för den som har samlat in marina genetiska resurser. Bestämmelsen genomför artikel 12.5 i avtalet.

Enligt *första stycket* ska den som har samlat in marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion lämna in information om insamlingen till plattformen för informationsdelning. Informationen ska innehålla de uppgifter som anges i strecksatserna. Enligt avtalet ska informationen innehålla en rapport med uppgifter om det geografiska område från vilket marina genetiska resurser har samlats in, inbegripet information om insamlingsplatsens latitud, longitud och djup samt slutsatser av de verksamheter som har bedrivits, i den mån sådana kan dras (se artikel 12.5 c). För frågan om vem som ansvarar för skyldigheten att rapportera se kommentaren under 3 §.

Enligt *andra stycket* ska informationen lämnas in så snart som möjligt och senast inom ett år efter att de genetiska resurserna samlades in.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.4.

Rapportering rörande användning av marina genetiska resurser

6 § Den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska lämna information rörande användningen till plattformen för informationsdelning. Det samma gäller den som använder digital sekvensinformation om sådana resurser. Informationen ska innehålla uppgift om

- publikationer, beviljade patent, produkter eller andra resultat av användningen,
 - den information som har lämnats enligt 5 §,
 - var det ursprungliga prov av den marina genetiska resursen som är föremål för användningen förvaras,
 - de villkor som gäller för åtkomst till de marina genetiska resurser och den digitala sekvensinformation som används samt en datahanteringsplan för dessa resurser, och
 - försäljning av relevanta produkter.
- Informationen enligt första stycket ska lämnas så snart den finns tillgänglig.

Paragrafen reglerar en anmälningsplikt för den som använder marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Bestämmelsen genomför artikel 12.8 i avtalet.

Enligt *första stycket* ska den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion eller digital sekvensinformation om sådana resurser lämna information rörande användningen till plattformen för informationsdelning. Med användning avses forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser (se definitionen i 1 kap. 4 §). Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om var resultaten av användningen kan hittas. Det kan exempelvis röra sig om publikationer, beviljade patent eller framtagna produkter. För frågan om vem som ansvarar för skyldigheten att rapportera se kommentaren under 3 §.

Enligt *andra stycket* ska informationen lämnas så snart den finns tillgänglig. Det innebär att så snart sådan information som listas i bestämmelsen finns tillgänglig ska den rapporteras in till plattformen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.4.

Godkännande inför användning av traditionell kunskap

7 § Traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen får endast användas efter det att godkännande för användningen har inhämtats från berörda urfolk och samhällen.

Paragrafen anger att godkännande måste inhämtas innan traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion används. Bestämmelsen genomför artikel 13 i avtalet.

Med traditionell kunskap ska förstås sådan kunskap som har skapats över generationer genom kulturell praxis, omfattande observationer, lärdomar och färdigheter. Även traditionell kunskap som innehas av lokala samhällen baseras på en god lokalkännedom och torde kunna beskrivas på ett liknande sätt.

Bestämmelsen innehåller inga formkrav. För att det ska vara fråga om ett giltigt godkännande ska det dock vara fråga om ett frivilligt och informerat samtycke. Havs- och vattenmyndigheten har möjlighet reglera frågan genom att meddela föreskrifter för till exempel när och hur ett godkännande ska inhämtas. Föreskrifträtten omfattar möjligheten att meddela föreskrifter om att användare av traditionell kunskap under vissa förutsättningar ska undantas från kravet om att inhämta godkännande. Ett undantag kan tänkas vara befogat i de situationer då det inte är möjligt att avgöra vem som kan lämna ett godkännande för användandet av en viss kunskap. Möjligtvis finns det fler situationer då det inte är möjligt att inhämta ett godkännande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.8.

Förvaring av marina genetiska resurser och lagring av digital sekvensinformation

8 § Den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska senast tre år efter det att användningen påbörjades överlämna sådana resurser till en offentlig samling som uppfyller kraven i 10 och 12 §§.

Den myndighet som utövar tillsyn enligt denna lag kan på begäran av en användare förlänga fristen med hänvisning till pågående användning.

Paragrafen innehåller krav om att marina genetiska resurser som används i forskning ska tillgängliggöras. Bestämmelsen genomför del av artikel 14.3 i avtalet.

Enligt *första stycket* ska den som använder marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion överlämna sådana resurser till en offentlig samling senast tre år efter att användningen påbörjades. Med användning avses forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser. Kravet innebär inte att användaren behöver lämna över alla exemplar eller prover till samlingen.

Samlingen som resurserna överlämnas till ska uppfylla de krav på märkning och rapportering som anges i 10 och 12 §§. När användaren lämnar över resurserna till samlingen ska denne även lämna över den identifieringskod som resurserna har tilldelats i samband med inrapporteringen till plattformen för informationsdelning.

Enligt *andra stycket* kan tillsynsmyndigheten på begäran av en användare förlänga tidsfristen. Fristen får förlängas om forskningen fortfarande är pågående och inte kan avslutas utan resurserna. Så kan vara fallet om användaren inte har fler exemplar eller prover än de som behövs för forskningen. Havs- och vattenmyndigheten är tillsynsmyndighet (se 6 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion).

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.5.

9 § Den som använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska senast tre år efter det att användningen påbörjades överlämna informationen till en offentligt tillgänglig databas som uppfyller kraven i 11 och 13 §§.

Paragrafen innehåller krav om att digital sekvensinformation som används i forskning ska tillgängliggöras. Bestämmelsen genomför del av artikel 14.3 i avtalet.

Den som använder digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska överlämna informationen till en offentligt tillgänglig databas senast tre år efter att användningen påbörjades. Med användning avses forskning om och utveckling av den gene-

tiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser.

Databasen som informationen överlämnas till ska uppfylla de krav på märkning och rapportering som anges i 11 och 13 §§. När användaren lämnar över informationen till databasen ska denne även lämna över den identifieringskod som de marina genetiska resurserna har tilldelats i samband med inrapporteringen till plattformen för informationsdelning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1 och 8.3.5.

10 § Den som ansvarar för en sådan samling som avses i 8 § ska se till att prover av marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung.

Enligt paragrafen ska den som ansvarar för en offentlig samling genom en märkning tydliggöra ursprunget för marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Sådana resurser ska alltså kunna identifieras som härörande från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Skyldigheten omfattar endast sådana resurser som har samlats in efter ikraftträdandet. Bestämmelsen genomför del av artikel 12.6 i avtalet.

Det är upp till den som ansvarar för samlingen att avgöra hur resurserna ska märkas. Lämpligen sker det genom att den efterfrågade informationen anges på en behållare eller annan förvaringsplats samt i eventuellt register.

Den identifieringskod som de marina genetiska resurserna har tilldelats i samband med inrapporteringen till plattformen för informationsdelning ska överlämnas till samlingen tillsammans med resurserna och bör anges i anslutning till märkningen om ursprung.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

11 § Den som ansvarar för en sådan databas som avses i 9 § ska se till att digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion märks med uppgifter om dess ursprung.

Enligt paragrafen ska den som ansvarar för en offentligt tillgänglig databas tydliggöra ursprunget för digital sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Sekvensinformation om sådana

resurser ska alltså kunna identifieras som härrörande från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Skyldigheten omfattar endast sekvensinformation om resurser som har samlats in efter ikraftträdandet och sekvensinformation som har tagits fram efter ikraftträdandet. Bestämmelsen genomför del av artikel 12.6 i avtalet.

Det är upp till den som ansvarar för databasen att avgöra hur sekvensinformationen ska märkas eller hur den efterfrågade informationen om härkomst ska kopplas till sekvensinformationen. Informationen om härkomst ska framgå för de personer som använder databasen och sekvensinformationen. Det innebär bland annat att informationen om härkomst ska följa med om en användare laddar ner sekvensinformationen från databasen.

Den identifieringskod som de marina genetiska resurserna har tilldelats i samband med inrapporteringen till plattformen för informationsdelning ska överlämnas till databasen tillsammans sekvensinformationen och ska ingå i informationen om härkomst.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

12 § Den som ansvarar för en sådan samling som avses i 8 § ska vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till de marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion och som finns i samlingen. Rapporten ska göras tillgänglig för kommittén för tillgång och nyttofördelning.

Paragrafen ställer krav på att den som ansvarar för en offentlig samling återkommande ska redovisa innehavet av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Skyldigheten omfattar endast innehavet av sådana resurser som har samlats in efter ikraftträdandet. Bestämmelsen genomför del av artikel 12.7 i avtalet.

En sammanfattande rapport om innehavet i samlingen ska upprättas vartannat år och göras tillgänglig för kommittén för tillgång och nyttofördelning. Rapporten ska innehålla uppgifter om de identifieringskoder som är kopplade till resurserna.

Det är sannolikt att rapporteringsskyldigheten kommer att behöva regleras i myndighetsföreskrifter. Av 5 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten har rätt att meddela föreskrifter rörande tillämpningen av bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

13 § Den som ansvarar för en sådan databas som avses i 9 § ska vartannat år sammanställa en rapport om tillgången till den digitala sekvensinformation om marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion och som finns i databasen. Rapporten ska göras tillgänglig för kommittén för tillgång och nyttofördelning.

Enligt paragrafen ska den som ansvarar för en offentlig databas återkommande redovisa innehavet av digital sekvensinformation om marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Skyldigheten omfattar endast innehavet av sekvensinformation om resurser som har samlats in efter ikraftträdandet och sekvensinformation som har tagits fram efter ikraftträdandet. Bestämmelsen genomför del av artikel 12.7 i avtalet.

En sammanfattande rapport om innehavet i databasen ska upprättas vartannat år och göras tillgänglig för kommittén för tillgång och nyttofördelning. Rapporten ska innehålla uppgifter om de identifieringskoder som är kopplade till sekvensinformationen.

Det är sannolikt att rapporteringsskyldigheten kommer att behöva regleras i myndighetsföreskrifter. Av 5 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att Havs- och vattenmyndigheten har rätt att meddela föreskrifter rörande tillämpningen av bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5.

Rätt att meddela föreskrifter

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om

- inlämning av information enligt 3–6 §§,
- förvaring av prover av marina genetiska resurser, lagring av digital sekvensinformation och rapporter enligt 8–13 §§, samt
- inhämtande av godkännande inför användningen av traditionell kunskap enligt 7 §. Föreskrifterna får avse undantag från skyldigheten att inhämta godkännande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges genom paragrafen rätt att meddela föreskrifter om tillämpningen av de bestämmelser som avser marina genetiska resurser. När avtalet träder i kraft kommer partskonferensens arbete att resultera i att skyldigheterna enligt avtalet preciseras. Genom inrättandet av den

digitala plattformen för informationsdelning kommer även praktiska frågor att lösas. Det är i dag inte möjligt att med säkerhet säga något om huruvida enskilda användare av marina genetiska resurser kommer att kunna ha tillgång till plattformen och själva lämna in information via den.

Enligt *första strecksatsen* får föreskrifter meddelas om anmälningsskyldigheten kring insamlingen och användningen av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion samt användningen av digital sekvensinformation om sådana resurser.

Enligt *andra strecksatsen* för föreskrifter även meddelas om kraven för förvaringen av marina genetiska resurser och lagringen av digital sekvensinformation om sådana resurser.

Föreskriftsrätten omfattar enligt *tredje strecksatsen* även möjlighet att meddela närmare föreskrifter om inhämtandet av sådant godkännande som krävs för användningen av traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion och som innehas av urfolk och lokala samhällen. Exempelvis skulle det kunna vara aktuellt med föreskrifter om när och hur ett godkännande ska inhämtas. Föreskriftsrätten omfattar möjligheten att meddela föreskrifter om att användare av traditionell kunskap under vissa förutsättningar ska undantas från kravet om att inhämta godkännande. Ett undantag kan tänkas vara befogat i de situationer då det inte är möjligt att avgöra vem som kan lämna ett godkännande för användandet av en viss kunskap. Möjligtvis finns det fler situationer då det inte är möjligt eller bör vara nödvändigt att inhämta ett godkännande. Undantag bör tillämpas restriktivt och ska inte kunna användas för att kringgå ett nekande av en begäran om godkännande.

Av 5 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att denna myndighet är Havs- och vattenmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4, 8.3.5 och 8.3.8.

5 kap. Tillsyn

1 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Med tillsyn avses även att genom information underlätta för enskild att fullgöra sina skyldigheter.

Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden och förbud som behövs för tillsynen.

Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

I paragrafens *första stycke* anges att en myndighet ska utöva tillsyn över lagen samt av föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Av 6 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion framgår att denna myndighet är Havs- och vattenmyndigheten. I första stycket förklaras även att det med tillsyn även avses en informationsskyldighet i likhet med den som finns i 26 kap. 1 § miljöbalken. I 2 kap. 33 § finns bestämmelser om att en tillståndshavare är skyldig att fortlöpande kontrollera och rapportera om en verksamhets eller åtgärds miljöeffekter. Rapporterna ska ges in årligen till tillsynsmyndigheten. Enligt 2 kap. 34 § är tillståndshavaren skyldig att omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten om vissa omständigheter som innebär att avsevärda negativa effekter på miljön kan befaras.

I *andra stycket* anges att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Förelägganden som meddelas för en verksamhet eller åtgärd som bedrivs med tillstånd enligt 2 kap. kan avse villkor som ett tillstånd förenats med eller grundas direkt i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken förutsatt att det inte gäller en fråga som prövats (jämför 26 kap. 9 § miljöbalken). I 2 kap. 30–31 §§ finns bestämmelser om att den som meddelat ett beslut om tillstånd får ändra villkor och återkalla tillstånd.

I tredje *stycket* ges tillsynsmyndigheten befogenhet att meddela vitesförelägganden.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9, 7.4.2 och 8.3.9.

2 § Om en verksamhet eller åtgärd som omfattas av denna lag bedrivs eller vidtas på sådant sätt att den medför uppenbar fara för att allvarlig skada på miljön uppkommer eller för något annat allmänt eller enskilt intresse, får tillsynsmyndigheten förbjuda den.

När tillsynsmyndigheten fattar beslut enligt första stycket får den bestämma att beslutet ska gälla omedelbart.

Enligt paragrafens *första stycke* är det möjligt för tillsynsmyndigheten att förbjuda en verksamhet eller åtgärd som är uppenbart farlig för miljön eller för något annat allmänt eller enskilt intresse.

I *andra stycket* anges att tillsynsmyndigheten för bestämma att beslut om förbud ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9 och 7.4.2.

3 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av denna lag ska lämna de uppgifter och handlingar som begärs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten eller den myndighet som regeringen bestämmer har rätt att få tillträde till anläggningar, fartyg och andra transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder som behövs för tillsynen.

I paragrafen anges att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som omfattas av lagen är skyldig att efter begäran lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Motsvarande bestämmelse finns i 26 kap. 21 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9, 7.4.2 och 8.3.9.

4 § Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt anmäla överträdelse av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Paragrafen ålägger tillsynsmyndigheten en skyldighet att anmäla straffbelagda överträdelse till Polis- eller Åklagarmyndigheten när det finns misstanke om brott. Bedömningen av misstanke om brott ska inte omfatta om brottet kan anses ringa eller avse uppsåt eller oaktsamhet. Motsvarande bestämmelse finns i 26 kap. 2 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.9, 7.4.2 och 8.3.9.

5 § Tillsynsmyndigheten ska se till att rapporter enligt 2 kap. 33 § offentliggörs genom plattformen för informationsdelning.

Tillsynsmyndigheten ska även se till att information om åtgärder som har beslutats enligt 2 § avseende en verksamhet eller åtgärd som har tillstånd enligt 2 kap. samt beslut som innebär att villkor ändras eller tillstånd återkallas enligt 2 kap. 30 eller 31 § offentliggörs genom plattformen för informationsdelning.

Paragrafen innebär att tillsynsmyndigheten får ansvar för att se till att rapporter som en tillståndshavare upprättar och lämnar in enligt 2 kap. 33 § offentliggörs. Motsvarande ansvar gäller för information om åtgärder som beslutats och avser förbud av, ändring av villkor för eller återkallelse av tillstånd för en verksamhet eller

åtgärd som bedrivs med tillstånd enligt 2 kap. Offentliggörandet genom plattformen för informationsdelning hanteras av den myndighet som givits ansvar för samråd enligt 2 kap. 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7 och 6.2.9.

6 kap. Havsrättskonventionen och folkrätten i övrigt

1 § Vid tillämpningen av denna lag, även när föreskrifter och beslut meddelas, ska sådana begränsningar beaktas som följer av Förenta nationernas havsrättskonvention 1982 (SÖ 2000:1) samt av folkrätten i övrigt. Detsamma gäller i fråga om tillsynen över att bestämmelserna och besluten följs.

Bestämmelsen utgör en erinran om att Sveriges folkrättsliga förpliktelser och särskilt havsrättskonventionen ska beaktas när föreskrifter meddelas. Den innebär vidare att folkrätten ska iakttas vid och kan innebära begränsningar för tillämpningen av lagen, när beslut meddelas med stöd av den samt i fråga om tillsynen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

7 kap. Straff m.m.

1 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan, bryter mot ett villkor i ett beviljat tillstånd, bryter mot tillsynsmyndighetens förläggande eller förbud, eller lämnar en oriktig uppgift vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheten döms till böter eller fängelse i högst två år.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Paragrafen reglerar straffansvar för den som överträder bestämmelser som gäller för att få bedriva verksamhet eller vidta åtgärd i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i vissa fall även i havsområden inom andra staters jurisdiktion. Bestämmelsen har sin motsvarighet i straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken.

Enligt *första stycket* ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller utan att ha gjort en anmälan, bryter mot ett villkor i

ett beviljat tillstånd, bryter mot tillsynsmyndighetens förläggande eller förbud, eller lämnar en oriktig uppgift till tillsynsmyndigheten dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt *andra stycket* ska ansvar inte dömas ut enligt denna bestämmelse om det för samma gärning är möjligt att i stället döma till ansvar för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2.

2 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i ett marint område som avses 3 kap. 1 § orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas döms till böter eller fängelse i högst två år.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats för skyddet av ett marint område utanför nationell jurisdiktion utan att det medför skada eller risk för skada eller annan olägenhet döms till böter.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Paragrafen kriminaliserar överträdelse av föreskrifter för marina skyddade områden och andra områden i havsområden utanför nationell jurisdiktion för vilka partskonferensen har antagit beslut om åtgärder. Bestämmelserna i paragrafen har sina motsvarigheter i straffbestämmelserna om brott respektive förseelse mot områdeskydd enligt 29 kap. 2 och 2 a §§ miljöbalken.

Enligt *första stycket* ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas med en föreskrift dömas till böter eller fängelse i högst två år.

I bestämmelsen i *andra stycket* finns det inget krav på att gärningen ska ha orsakat en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas. I stället ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift utan att det får sådana följder som anges i första stycket dömas till böter.

Enligt *tredje stycket* ska ansvar inte dömas ut enligt denna bestämmelse om det för samma gärning är möjligt att i stället döma till ansvar för miljöbrott enligt 29 kap. 1 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.3.

- 3 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet
1. bryter mot rapporteringskravet enligt 4 kap. 3, 4, 5 eller 6 §,
 2. inte inhämtar godkännande enligt 4 kap. 7 §, eller
 3. inte överlämnar marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive offentligt tillgänglig databas enligt 4 kap. 8 eller 9 §.

Paragrafen kriminaliserar överträdelser av bestämmelserna om marina genetiska resurser i kap. 4. Bestämmelsen saknar någon direkt motsvarighet.

Enligt *första punkten* ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att lämna information till plattformen för informationsdelning om insamling av marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion eller användning av sådana resurser eller digital sekvensinformation om sådana resurser dömas till böter.

I *andra punkten* anges att den som med uppsåt eller av oaktsamhet använder traditionell kunskap som har anknytning till marina genetiska resurser i havsområden utanför nationell jurisdiktion och som innehåller av urfolk och lokala samhällen utan att först inhämta godkännande för användningen ska dömas till böter.

Till samma straff döms den som enligt *tredje punkten* med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att överlämna marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive offentligt tillgänglig databas när så ska ske.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.4.

- 4 § Om en gärning som avses i 1 eller 3 § är ringa, ska den inte medföra ansvar.

I paragrafen anges att det inte ska dömas till ansvar för brott mot bestämmelserna i 1 eller 3 § om en gärning är att anse som ringa. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2 och 10.2.4.

- 5 § Den som inte följer ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 5 kap. 1 § får inte dömas till ansvar enligt denna lag för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

I paragrafen anges att den som inte rättar sig efter ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud från tillsynsmyndigheten inte ska få dömas till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet

eller förbudet. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2, 10.2.3 och 10.2.4.

6 § Förverkande enligt 36 kap. brottsbalken får inte ske på grund av brott mot 3 §.

I paragrafen anges att förverkande inte får ske på grund av att någon har brutit mot rapporteringskravet enligt 4 kap. 3, 4, 5 eller 6 §, använt traditionell kunskap utan att först inhämta godkännande enligt 4 kap. 7 § eller underlåtit att överlämna marina genetiska resurser eller digital sekvensinformation till en offentlig samling respektive offentligt tillgänglig databas enligt 4 kap. 8 eller 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

8 kap. Överklagande

1 § Beslut som i det enskilda fallet har meddelats av någon annan än regeringen eller allmän domstol enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol.

I paragrafen anges att beslut som förvaltningsmyndighet meddelat överklagas till mark- och miljödomstol. Överklagandet ska ske på tid och sätt som framgår av förvaltningslagen (2017:900).

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.13.

2 § Förvaltningsmyndighets beslut om huruvida det finns skälig anledning att anta att verksamheten eller åtgärden kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön får inte överklagas särskilt.

Paragrafen innebär att beslut i förhandskontrollen om tillståndsplikt för en verksamhet eller åtgärd endast får överklagas i samband med slutligt beslut. Eftersom beslut som innebär att tillståndsplikt inte föreligger är ett slutligt beslut kommer de kunna överklagas i vanlig ordning. Beslut som innebär att tillståndsplikt föreligger får däremot inte överklagas särskilt. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.13.

3 § Beslut i fråga om tillstånd enligt denna lag och beslut enligt 2 kap. 8 eller 10 § som innebär att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på tillstånd får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Paragrafen reglerar miljöorganisationers rätt att överklaga beslut som meddelats med stöd av lagen. Klagorätten omfattar tillståndsbeslut och beslut som innebär att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av krav på tillstånd. Rätten tillkommer sådana miljöorganisationer som avses i motsvarande bestämmelse om klagorätt i 16 kap. 13 § miljöbalken och säkerställer att lagen är förenlig med Århuskonventionen (SÖ 2005:28).

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.13.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna om marina genetiska resurser ska endast tillämpas på genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram efter ikraftträdandet.

Av övergångsbestämmelsen framgår att bestämmelserna om marina genetiska resurser endast ska tillämpas på genetiska resurser som har samlats in och digital sekvensinformation som har tagits fram efter att lagen har trätt i kraft.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

1 kap.

2 §

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och i *lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion*.

Paragrafen anger miljöbalkens tillämpning utanför Sveriges territorialgräns. I *andra stycket* görs ett tillägg som innehåller en upplysning om att delar av balkens tillämpning utsträcks till havsområden

utanför Sveriges territorium och maritima zoner. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

6 kap.

33 a §

Om en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska samråd äga rum enligt vad som framgår i 2 kap. 35 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Paragrafen, som är ny, innebär att samråd ska äga rum genom avtalets plattform för informationsdelning för verksamheter och åtgärder som prövas enligt 6 kap. miljöbalken i en specifik miljöbedömning, om de kan orsaka viss påverkan på den marina miljön i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Paragrafen genomför artikel 28.2–28.3 i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.10.

Havsområden utanför nationell jurisdiktion utgörs av det fria havet och den del av havsbotten som kallas Området enligt 1 kap. 4 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Havsområden inom Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner avser Sveriges maritima zoner och territorialhav samt inte vatten om det är fråga om ett vattenområde i havet (se 2, 3 och 9 §§ lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner).

Samrådsskyldigheten inträder när avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion kan orsakas av en verksamhet eller åtgärd. För denna bedömning kan ledning tas från bedömning av om tillståndsplikt föreligger enligt 2 kap. 14 § första stycket lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

De närmare kraven på samrådet finns i nämnda lag, 2 kap. 35 §, och innebär att den myndighet som ansvarar för samråd enligt lagen ska offentliggöra information och underlag som avser verksamheten eller åtgärden parallellt med samrådsprocessen i den specifika miljöbedömningen enligt miljöbalken. Av 3 § förordningen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

framgår att Havs- och vattenmyndigheten har detta ansvar. Myndigheten ska vidareförmå eventuella synpunkter till verksamhetsutövaren för vidare hantering i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Föreskrifter om samrådet får meddelas enligt 2 kap. 38 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

I miljöbedömningsförordningen (2017:966) finns en skyldighet för statliga myndigheter att underrätta Havs- och vattenmyndigheten om den får kännedom om en verksamhet eller åtgärd som träffas av kravet i paragrafen.

15.3 Förslaget till förordning om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion

- 1 § Förordningen är meddelad med stöd av
- 2 kap. 3, 6 och 36 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion i fråga om 2–4 §§,
 - 2 kap. 38 §, 3 kap. 1 § och 4 kap. 14 § samma lag i fråga om 5 §, och
 - 5 kap. 1 § samma lag i fråga om 6 §.

I paragrafen finns en upplysning om lagstödet som använts för bestämmelserna i förordningen.

2 § Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder enligt 2 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Om en verksamhet eller åtgärd berör en annan stat, är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar eller om ärendet annars är av folkrättsligt principiellt intresse ska regeringen ges tillfälle att ta över ärendet för prövning.

Om Havs- och vattenmyndigheten finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § miljöbalken ska den med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Ytrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

Paragrafens *första stycke* innehåller ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att pröva frågor om tillstånd för verksamheter och åtgärder i havsområden utanför nationell jurisdiktion och i havsområden inom en annan stats jurisdiktion.

I *andra stycket* anges att regeringen i vissa fall har möjlighet att ta över ett ärende för prövning av frågan om tillstånd. När ett ärende exempelvis rör utvinning av vissa naturtillgångar eller konstgjorda öar, anläggningar eller andra konstruktioner i de aktuella havsområdena krävs politiska avvägningar eftersom de kan förväntas beröra andra stater, ha säkerhetspolitiska implikationer eller vara av folkrättslig principiell art. Regeringen kan då besluta att den ska pröva frågan om tillstånd.

I *tredje stycket* finns bestämmelser om när Havs- och vattenmyndigheten ska överlämna ett ärende till regeringen för prövning av tillåtligheten av en verksamhet eller åtgärd enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler (jämför 19 kap. 2 § miljöbalken).

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.12.

3 § Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samråd och handlägger ärenden om tillstånd enligt 2 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion, även ärenden som regeringen har beslutat att regeringen ska pröva.

Om regeringen har beslutat enligt 2 § *andra stycket* att regeringen ska pröva ett ärende i fråga om tillstånd ska Havs- och vattenmyndigheten med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för prövning. Yttrandet ska innehålla ett förslag till beslut.

Paragrafens *första stycke* innebär att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samråd och offentliggörande av information om verksamheter och åtgärder som prövas enligt 2 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Därtill ska myndigheten möjliggöra synpunkter i en nationell process genom att publicera underlag på sin hemsida.

Myndigheten ansvarar även för samråd avseende verksamheter som prövas enligt miljöbalken men träffas av samrådskraven i 6 kap. 33 a § miljöbalken. I ansvaret ingår vidare att offentliggöra den slutgiltiga miljökonsekvensbeskrivningen och beslutshandlingar avseende tillstånd (2 kap. 27 och 29 §§) samt information och underlag om verksamheter som tillåtits (5 kap. 5 §). Samrådet ska genomföras genom plattformen för informationsdelning som förklaras närmare 1 kap. 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7.

Paragrafens *första stycke* innebär även att Havs- och vattenmyndigheten handlägger ärenden om tillstånd enligt 2 kap. samma lag, även ärenden som regeringen har beslutat att regeringen ska pröva. När regeringen ska besluta i ett ärende kommer det därmed

att ankomma på Havs- och vattenmyndigheten att bereda ärendet. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.12.

I *andra stycket* anges att Havs- och vattenmyndigheten med eget yttrande och förslag till beslut ska överlämna ett ärende till regeringen för prövning som myndigheten handlägger men som regeringen har beslutat att regeringen ska pröva.

4 § Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för och får genomföra strategiska miljöbedömningar enligt artikel 39 i avtalet.

Paragrafen innebär att Havs- och vattenmyndigheten får ansvar för strategiska miljöbedömningar enligt avtalet och innehåller ett bemyndigande för myndigheten att utföra sådana.

5 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter enligt 2 kap. 38 §, 3 kap. 1 § andra stycket och 4 kap. 14 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att besluta om föreskrifter.

Sådana föreskrifter får avse prövningen av verksamheter och åtgärder enligt 2 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion och därtill hörande frågor. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7, 6.2.8, 6.2.9, 6.2.10, 6.2.11 och 6.2.12.

Föreskrifter får vidare meddelas för marina områden som beretts skydd genom partskonferensens beslut om områdesbaserade förvaltningsverktyg eller nödåtgärder i enlighet med del III i avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Därtill får myndigheten meddela föreskrifter om tillämpningen av bestämmelserna i 4 kap. lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion som avser marina genetiska resurser. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4, 8.3.5 och 8.3.8.

6 § Tillsynen enligt lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion utövas av Havs- och vattenmyndigheten.

I paragrafen bemyndigas Havs- och vattenmyndigheten att utöva tillsyn.

15.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet

2 a §

Myndigheten ska ta emot och vårda marina genetiska resurser som anförtratts myndigheten enligt 4 kap. 8 § lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion.

Vid utförandet av uppgiften ska myndigheten iaktta bestämmelserna om märkning och rapportering i 10 och 12 §§ i samma lag.

Paragrafen är ny och reglerar uppgifter som Naturhistoriska riksmuseet får för genomförandet av vissa bestämmelser i avtalet.

Enligt *första stycket* ska museet på förfrågan ta emot och vårda sådana marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som är eller har varit föremål för användning enligt lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. Med marina genetiska resurser avses enligt lagen varje material av marina växter, djur eller mikroorganismer eller av annat marint ursprung och som innehåller funktionella enheter av arvs massa med faktiskt eller potentiellt värde. Avsikten är dock inte att museet ska behöva hantera några andra typer av genetiska resurser än de som ingår i museets ordinarie verksamhet. Med användning avses forskning om och utveckling av den genetiska eller biokemiska sammansättningen hos marina genetiska resurser.

Lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion ställer inga krav på hur en samling ska hantera och vårda de genetiska resurserna. Det är alltså upp till den som ansvarar för en samling att avgöra exempelvis hur gallring och utlåning ska ske.

Enligt *andra stycket* har museet dock att iaktta vissa administrativa krav avseende förvaringen. Marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion ska kunna identifieras som härrörande från sådana områden. Museet ska därför genom märkning tydliggöra ursprunget för marina genetiska resurser som har samlats in från havsområden utanför nationell jurisdiktion. Det är upp till den som ansvarar för samlingen att avgöra hur resurserna ska märkas. Lämpligen sker det genom att informationen anges på

en behållare eller annan förvaringsplats samt i eventuellt register. I märkningen ska den identifieringskod som resurserna sedan tidigare har tilldelats återges. Museet ska även vartannat år sammanställa en rapport om de marina genetiska resurser från havsområden utanför nationell jurisdiktion som finns i samlingen. Närmare föreskrifter om rapporteringskravet meddelas av Havs- och vattenmyndigheten.

Bestämmelserna om marina genetiska resurser i lagen om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion ska inte tillämpas retroaktivt. De innebär att kraven om märkning och rapportering inte omfattar de resurser som redan finns i samlingar hos museet när bestämmelserna träder i kraft. Kraven omfattar endast sådana resurser som har samlats in efter ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5 och 8.3.7.

15.5 Förslaget till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

25 a §

Om en statlig myndighet får kännedom om en verksamhet eller åtgärd i ett havsområde i Sveriges sjöterritorium eller maritima zoner, som kan orsaka avsevärda föroreningar eller märkbara och skadliga förändringar i den marina miljön i ett havsområde utanför nationell jurisdiktion ska myndigheten underrätta Havs- och vattenmyndigheten om detta.

Paragrafen, som är ny, reglerar statliga myndigheters underrättelseskyldighet för vissa verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på samråd enligt 6 kap. 33 a § miljöbalken. Se närmare om de olika havsområdena och gränsvärdet i kommentaren till den bestämmelsen. Paragrafen genomför artikel 28.2 och 28.3 i avtalet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.10.

Kommittédirektiv 2024:52

Tillträde till och genomförande av avtalet inom ramen för FN:s havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2024

Sammanfattning

Ett nytt avtal inom ramen för FN:s havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion antogs av FN:s generalförsamling den 19 juni 2023. En särskild utredare ska analysera och föreslå vilka författningsändringar som ett svenskt tillträde och genomförande kräver. Utredaren ska även se över vissa andra frågor av betydelse för avtalets genomförande.

Utredaren ska bl.a.

- analysera avtalet samt bedöma och föreslå vilka författningsändringar och eventuella andra åtgärder som ett svenskt tillträde och genomförande kräver,
- föreslå vilka myndigheter som ska ansvara för de frågor som behandlas i avtalet och vilka befogenheter de föreslagna myndigheterna ska ha,
- hålla sig informerad om och beakta lagstiftningsarbete på EU-nivå som är relevant för utredningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag för genomförandet av eventuella EU-rättsakter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

Uppdraget att föreslå författningsändringar som ett svenskt tillträde och genomförande kräver

FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1) antogs den 10 december 1982 och trädde i kraft den 16 november 1994. Regeringen beslutade den 2 december 1982 att underteckna konventionen och den 13 juni 1996 att ratificera den. Konventionen trädde i kraft för Sverige den 25 juli 1996 och har införlivats i svensk rätt genom bland annat lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon samt genom ändringar i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Förhandlingarna om ett avtal till skydd för marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion har pågått sedan 2004. Den 4 mars 2023 nåddes en politisk överenskommelse om avtalsinnehållet. Den 19 juni 2023 antog FN:s generalförsamling avtalet inom ramen för FN:s havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, förkortat BBNJ-avtalet (*Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*).

Avtalet är det tredje genomförandeaftalet under havsrättskonventionen. De två tidigare är avtalet om genomförande av del XI i FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1) och avtalet om genomförande av bestämmelserna i FN:s havsrättskonvention om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (SÖ 2003:61) som trädde i kraft 1996 respektive 2001. BBNJ-avtalet hänvisar till havsrättskonventionen och använder bland annat samma tvistlösningsregler. Liksom övriga genomförandeaftal under havsrättskonventionen är BBNJ-avtalet en självständig traktat.

Avtalets geografiska tillämpningsområde är avgränsat till havsområden utanför nationell jurisdiktion, det vill säga det fria havet och det så kallade Området (djuphavsbotten utanför någon stats kontinentalsockel). Enligt artikel 28(2) i avtalet ska vissa bestämmelser i avtalet även tillämpas för verksamheter som ska utföras i marina områden inom nationell jurisdiktion, om dessa verksamheter kan medföra negativ påverkan på ett marint område i det fria havet. Avtalets övergripande syfte är bevarande och hållbar användning av marin bio-

logisk mångfald i dessa områden. Det substansmässiga omfånget är dock bredare och vid sidan av det allmänna syftet med avtalet i artikel 2 finns mer specifika bestämmelser som förklarar syftet med avtalets tematiska områden (artiklarna 9, 17, 27 och 40).

Avtalet innebär en väsentlig utveckling av den internationella havsrätten, främst inom avtalets fyra tematiska områden: marina genetiska resurser, områdesbaserade förvaltningsverktyg, miljökonsekvensbedömningar, samt kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknologi. De två avtalsområdena områdesbaserade förvaltningsverktyg, inklusive marina skyddade områden, och miljökonsekvensbedömningar syftar i huvudsak till att skydda marin biologisk mångfald. Detta syfte återspeglas i åtagandena på områdena marina genetiska resurser respektive kapacitetsuppbyggnad och teknologiöverföring men inriktningen i dessa två delar är primärt att främja en rättvis delning av förtjänster från användningen av marina genetiska resurser och ett större deltagande för utvecklingsländer.

Avtalet öppnades för undertecknande den 20 september 2023, och är föremål för ratifikation, godtagande eller godkännande av stater och regionala organisationer för ekonomisk integration. Enligt artikel 68 träder avtalet i kraft 120 dagar efter dagen för deponeringen av det sextionde instrumentet för ratifikation, godkännande, godtagande eller anslutning. Sverige undertecknade avtalet den 20 september 2023.

Av artikel 1 i avtalet följer att såväl stater som regionala organisationer för ekonomisk integration kan vara parter i avtalet. EU och dess medlemsstater har förhandlat avtalet gemensamt, och såväl EU som alla EU:s medlemsstater har undertecknat avtalet. Avtalet är ett så kallat blandat avtal, vilket till stora delar omfattas av befogenhet som är delad mellan EU och EU:s medlemsstater. Arbete pågår inom EU för att analysera behovet av reviderad EU-lagstiftning. Det finns även redan långtgående åtaganden i EU-rätten på vissa av avtalets tematiska områden, exempelvis för miljökonsekvensbedömningar, strategiska miljöbedömningar och skyddsområden.

Utredaren ska därför

- analysera avtalet samt bedöma och föreslå nödvändiga författningsändringar och eventuella andra åtgärder som ett svenskt tillträde och genomförande kräver,
- hålla sig informerad om och beakta lagstiftningsarbete på EU-nivå som är relevant för utredningen,

- lämna nödvändiga författningsförslag som behövs för genomförandet av EU-rättsakter som eventuellt ska utarbetas, och
- säkerställa att utredningens förslag är förenliga med EU-rätten i övrigt.

Uppdraget att utreda övriga frågor av betydelse för avtalets genomförande

Enligt artikel 54 i avtalet ska parter i avtalet övervaka genomförandet av sina skyldigheter som följer av avtalet. Även av andra artiklar framgår att parterna ska övervaka efterlevnaden av olika skyldigheter och beslut som följer av avtalet. Utredaren ska därför analysera vilka myndigheter som bör ansvara för tillsyn och efterlevnad av avtalets olika områden och vilka befogenheter dessa myndigheter ska ha.

Parter i avtalet ska fullgöra de skyldigheter som följer av avtalet. Det framgår av artikel 63. Enligt artikel 70 tillåts inte reservationer eller undantag till avtalet, om det inte uttryckligen tillåts enligt andra artiklar i avtalet. I artikel 10 regleras marina genetiska resurser. Av första stycket i artikel 10 följer att avtalsregleringen ska tillämpas på de resurser som samlats in efter avtalets ikraftträdande. Samtidigt fastställs i artikeln att reglerna även omfattar de resurser som samlats in före ikraftträdandet, såvida inte parter gör ett undantag enligt artikel 70. I svenska samlingar och data saknas överblick över genetiska resurser från havsområden bortom nationell jurisdiktion. Utredaren ska därför överväga och vid behov föreslå om Sverige i samband med tillträdet ska göra något undantag när det gäller marina genetiska resurser enligt artikel 10 i förening med artikel 70.

Av artikel 71 framgår en möjlighet för stater att vid undertecknande eller ratifikation göra en tolkningsförklaring, såvida denna inte är ägnad att begränsa eller undanta den rättsliga effekten av avtalsåtagandena. Utredaren ska mot denna bakgrund överväga och vid behov föreslå om Sverige i samband med tillträde ska avge någon tolkningsförklaring enligt artikel 71.

Utredaren ska därför

- överväga och vid behov föreslå om Sverige i samband med tillträde till avtalet ska göra något undantag enligt artikel 10 i förening med artikel 70, eller avge någon tolkningsförklaring enligt artikel 71,

- föreslå vilka myndigheter som ska ansvara för de frågor som behandlas i avtalet och vilka befogenheter de föreslagna myndigheterna ska ha, och
- lämna de övriga förslag som behövs för att Sverige ska kunna tillträda och genomföra avtalet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska genomföra kvantifierade beräkningar av samhällsekonomiska effekter för att bedöma ändamålsenligheten av de olika föreslagna åtgärderna samt göra en bedömning av förslagens konsekvenser för miljön. Utredaren ska även beakta och redovisa frågor som berör totalförsvaret.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med och inhämta synpunkter från relevanta myndigheter, inklusive Försvarsmakten, och andra organisationer i den utsträckning utredaren finner det lämpligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU och andra internationella forum. Det är särskilt viktigt att utredaren fortlöpande håller sig informerad om genomförandet av avtalet i andra med Sverige jämförbara stater.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Utrikesdepartementet)

**AGREEMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION
ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND
SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY
OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION**



**UNITED NATIONS
2023**

**AGREEMENT UNDER THE UNITED NATIONS CONVENTION
ON THE LAW OF THE SEA ON THE CONSERVATION AND
SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY
OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION**

PREAMBLE

The Parties to this Agreement,

Recalling the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, including the obligation to protect and preserve the marine environment,

Stressing the need to respect the balance of rights, obligations and interests set out in the Convention,

Recognizing the need to address, in a coherent and cooperative manner, biological diversity loss and degradation of ecosystems of the ocean, due, in particular, to climate change impacts on marine ecosystems, such as warming and ocean deoxygenation, as well as ocean acidification, pollution, including plastic pollution, and unsustainable use,

Conscious of the need for the comprehensive global regime under the Convention to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction,

Recognizing the importance of contributing to the realization of a just and equitable international economic order which takes into account the interests and needs of humankind as a whole and, in particular, the special interests and needs of developing States, whether coastal or landlocked,

Recognizing also that support for developing States Parties through capacity-building and the development and transfer of marine technology are essential elements for the attainment of the objectives of the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction,

Recalling the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,

Affirming that nothing in this Agreement shall be construed as diminishing or extinguishing the existing rights of Indigenous Peoples, including as set out in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, or of, as appropriate, local communities,

Recognizing the obligation set out in the Convention to assess, as far as practicable, the potential effects on the marine environment of activities under a State's jurisdiction or

control when the State has reasonable grounds for believing that such activities may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment,

Mindful of the obligation set out in the Convention to take all measures necessary to ensure that pollution arising from incidents or activities does not spread beyond the areas where sovereign rights are exercised in accordance with the Convention,

Desiring to act as stewards of the ocean in areas beyond national jurisdiction on behalf of present and future generations by protecting, caring for and ensuring responsible use of the marine environment, maintaining the integrity of ocean ecosystems and conserving the inherent value of biological diversity of areas beyond national jurisdiction,

Acknowledging that the generation of, access to and utilization of digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, together with the fair and equitable sharing of benefits arising from its utilization, contribute to research and innovation and to the general objective of this Agreement,

Respecting the sovereignty, territorial integrity and political independence of all States,

Recalling that the legal status of non-parties to the Convention or any other related agreements is governed by the rules of the law of treaties,

Recalling also that, as set out in the Convention, States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment and may be liable in accordance with international law,

Committed to achieving sustainable development,

Aspiring to achieve universal participation,

Have agreed as follows:

PART I GENERAL PROVISIONS

Article 1 Use of terms

For the purposes of this Agreement:

1. “Area-based management tool” means a tool, including a marine protected area, for a geographically defined area through which one or several sectors or activities are managed with the aim of achieving particular conservation and sustainable use objectives in accordance with this Agreement.
2. “Areas beyond national jurisdiction” means the high seas and the Area.

3. “Biotechnology” means any technological application that uses biological systems, living organisms, or derivatives thereof, to make or modify products or processes for specific use.
4. “Collection in situ”, in relation to marine genetic resources, means the collection or sampling of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction.
5. “Convention” means the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982.
6. “Cumulative impacts” means the combined and incremental impacts resulting from different activities, including known past and present and reasonably foreseeable activities, or from the repetition of similar activities over time, and the consequences of climate change, ocean acidification and related impacts.
7. “Environmental impact assessment” means a process to identify and evaluate the potential impacts of an activity to inform decision-making.
8. “Marine genetic resources” means any material of marine plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity of actual or potential value.
9. “Marine protected area” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific long-term biological diversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives.
10. “Marine technology” includes, inter alia, information and data, provided in a user-friendly format, on marine sciences and related marine operations and services; manuals, guidelines, criteria, standards and reference materials; sampling and methodology equipment; observation facilities and equipment for in situ and laboratory observations, analysis and experimentation; computer and computer software, including models and modelling techniques; related biotechnology; and expertise, knowledge, skills, technical, scientific and legal know-how and analytical methods related to the conservation and sustainable use of marine biological diversity.
11. “Party” means a State or regional economic integration organization that has consented to be bound by this Agreement and for which this Agreement is in force.
12. “Regional economic integration organization” means an organization constituted by sovereign States of a given region to which its member States have transferred competence in respect of matters governed by this Agreement and which has been duly authorized, in accordance with its internal procedures, to sign, ratify, approve, accept or accede to this Agreement.
13. “Sustainable use” means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to a long-term decline of biological diversity, thereby

maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.

14. “Utilization of marine genetic resources” means to conduct research and development on the genetic and/or biochemical composition of marine genetic resources, including through the application of biotechnology, as defined in paragraph 3 above.

Article 2

General objective

The objective of this Agreement is to ensure the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, for the present and in the long term, through effective implementation of the relevant provisions of the Convention and further international cooperation and coordination.

Article 3

Scope of application

This Agreement applies to areas beyond national jurisdiction.

Article 4

Exceptions

This Agreement does not apply to any warship, military aircraft or naval auxiliary. Except for Part II, this Agreement does not apply to other vessels or aircraft owned or operated by a Party and used, for the time being, only on government non-commercial service. However, each Party shall ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing the operations or operational capabilities of such vessels or aircraft owned or operated by it, that such vessels or aircraft act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with this Agreement.

Article 5

Relationship between this Agreement and the Convention and relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies

1. This Agreement shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with the Convention. Nothing in this Agreement shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under the Convention, including in respect of the exclusive economic zone and the continental shelf within and beyond 200 nautical miles.
2. This Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional,

subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and bodies.

3. The legal status of non-parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments is not affected by this Agreement.

Article 6 **Without prejudice**

This Agreement, including any decision or recommendation of the Conference of the Parties or any of its subsidiary bodies, and any acts, measures or activities undertaken on the basis thereof, shall be without prejudice to, and shall not be relied upon as a basis for asserting or denying any claims to, sovereignty, sovereign rights or jurisdiction, including in respect of any disputes relating thereto.

Article 7 **General principles and approaches**

In order to achieve the objectives of this Agreement, Parties shall be guided by the following principles and approaches:

- (a) The polluter-pays principle;
- (b) The principle of the common heritage of humankind which is set out in the Convention;
- (c) The freedom of marine scientific research, together with other freedoms of the high seas;
- (d) The principle of equity and the fair and equitable sharing of benefits;
- (e) The precautionary principle or precautionary approach, as appropriate;
- (f) An ecosystem approach;
- (g) An integrated approach to ocean management;
- (h) An approach that builds ecosystem resilience, including to adverse effects of climate change and ocean acidification, and also maintains and restores ecosystem integrity, including the carbon cycling services that underpin the role of the ocean in climate;
- (i) The use of the best available science and scientific information;
- (j) The use of relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, where available;

(k) The respect, promotion and consideration of their respective obligations, as applicable, relating to the rights of Indigenous Peoples or of, as appropriate, local communities when taking action to address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction;

(l) The non-transfer, directly or indirectly, of damage or hazards from one area to another and the non-transformation of one type of pollution into another in taking measures to prevent, reduce and control pollution of the marine environment;

(m) Full recognition of the special circumstances of small island developing States and of least developed countries;

(n) Acknowledgement of the special interests and needs of landlocked developing countries.

Article 8

International cooperation

1. Parties shall cooperate under this Agreement for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including through strengthening and enhancing cooperation with and promoting cooperation among relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies in the achievement of the objectives of this Agreement.

2. Parties shall endeavour to promote, as appropriate, the objectives of this Agreement when participating in decision-making under other relevant legal instruments, frameworks, or global, regional, subregional or sectoral bodies.

3. Parties shall promote international cooperation in marine scientific research and in the development and transfer of marine technology consistent with the Convention in support of the objectives of this Agreement.

PART II

MARINE GENETIC RESOURCES, INCLUDING THE FAIR AND EQUITABLE SHARING OF BENEFITS

Article 9

Objectives

The objectives of this Part are:

(a) The fair and equitable sharing of benefits arising from activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction;

(b) The building and development of the capacity of Parties, particularly developing States Parties, in particular the least developed countries, landlocked developing countries, geographically disadvantaged States, small island developing States, coastal African States, archipelagic States and developing middle-income countries, to carry out activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction;

(c) The generation of knowledge, scientific understanding and technological innovation, including through the development and conduct of marine scientific research, as fundamental contributions to the implementation of this Agreement;

(d) The development and transfer of marine technology in accordance with this Agreement.

Article 10 Application

1. The provisions of this Agreement shall apply to activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction collected and generated after the entry into force of this Agreement for the respective Party. The application of the provisions of this Agreement shall extend to the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction collected or generated before entry into force, unless a Party makes an exception in writing under article 70 when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement.

2. The provisions of this Part shall not apply to:

(a) Fishing regulated under relevant international law and fishing-related activities; or

(b) Fish or other living marine resources known to have been taken in fishing and fishing-related activities from areas beyond national jurisdiction, except where such fish or other living marine resources are regulated as utilization under this Part.

3. The obligations in this Part shall not apply to a Party's military activities, including military activities by government vessels and aircraft engaged in non-commercial service. The obligations in this Part with respect to the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall apply to a Party's non-military activities.

Article 11
**Activities with respect to marine genetic resources of areas beyond
national jurisdiction**

1. Activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction may be carried out by all Parties, irrespective of their geographical location, and by natural or juridical persons under the jurisdiction of the Parties. Such activities shall be carried out in accordance with this Agreement.
2. Parties shall promote cooperation in all activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction.
3. Collection in situ of marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall be carried out with due regard for the rights and legitimate interests of coastal States in areas within their national jurisdiction and with due regard for the interests of other States in areas beyond national jurisdiction, in accordance with the Convention. To this end, Parties shall endeavour to cooperate, as appropriate, including through specific modalities for the operation of the Clearing-House Mechanism determined under article 51, with a view to implementing this Agreement.
4. No State shall claim or exercise sovereignty or sovereign rights over marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction. No such claim or exercise of sovereignty or sovereign rights shall be recognized.
5. Collection in situ of marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall not constitute the legal basis for any claim to any part of the marine environment or its resources.
6. Activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction are in the interests of all States and for the benefit of all humanity, particularly for the benefit of advancing the scientific knowledge of humanity and promoting the conservation and sustainable use of marine biological diversity, taking into particular consideration the interests and needs of developing States.
7. Activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall be carried out exclusively for peaceful purposes.

Article 12

Notification on activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction

1. Parties shall take the necessary legislative, administrative or policy measures to ensure that information is notified to the Clearing-House Mechanism in accordance with this Part.
2. The following information shall be notified to the Clearing-House Mechanism six months or as early as possible prior to the collection in situ of marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction:
 - (a) The nature and objectives under which the collection is carried out, including, as appropriate, any programme(s) of which it forms part;
 - (b) The subject matter of the research or, if known, the marine genetic resources to be targeted or collected, and the purposes for which such resources will be collected;
 - (c) The geographical areas in which the collection is to be undertaken;
 - (d) A summary of the method and means to be used for collection, including the name, tonnage, type and class of vessels, scientific equipment and/or study methods employed;
 - (e) Information concerning any other contributions to proposed major programmes;
 - (f) The expected date of first appearance and final departure of the research vessels, or deployment of the equipment and its removal, as appropriate;
 - (g) The name(s) of the sponsoring institution(s) and the person in charge of the project;
 - (h) Opportunities for scientists of all States, in particular scientists from developing States, to be involved in or associated with the project;
 - (i) The extent to which it is considered that States that may need and request technical assistance, in particular developing States, should be able to participate or to be represented in the project;
 - (j) A data management plan prepared according to open and responsible data governance, taking into account current international practice.
3. Upon notification referred to in paragraph 2 above, the Clearing-House Mechanism shall automatically generate a “BBNJ” standardized batch identifier.

4. Where there is a material change to the information provided to the Clearing-House Mechanism prior to the planned collection, updated information shall be notified to the Clearing-House Mechanism within a reasonable period of time and no later than the start of collection in situ, when practicable.

5. Parties shall ensure that the following information, along with the “BBNJ” standardized batch identifier, is notified to the Clearing-House Mechanism as soon as it becomes available, but no later than one year from the collection in situ of marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction:

(a) The repository or database where digital sequence information on marine genetic resources is or will be deposited;

(b) Where all marine genetic resources collected in situ are or will be deposited or held;

(c) A report detailing the geographical area from which marine genetic resources were collected, including information on the latitude, longitude and depth of collection, and, to the extent available, the findings from the activity undertaken;

(d) Any necessary updates to the data management plan provided under paragraph (2) (j) above.

6. Parties shall ensure that samples of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction that are in repositories or databases under their jurisdiction can be identified as originating from areas beyond national jurisdiction, in accordance with current international practice and to the extent practicable.

7. Parties shall ensure that repositories, to the extent practicable, and databases under their jurisdiction prepare, on a biennial basis, an aggregate report on access to marine genetic resources and digital sequence information linked to their “BBNJ” standardized batch identifier, and make the report available to the access and benefit-sharing committee established under article 15.

8. Where marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, and where practicable, the digital sequence information on such resources are subject to utilization, including commercialization, by natural or juridical persons under their jurisdiction, Parties shall ensure that the following information, including the “BBNJ” standardized batch identifier, if available, be notified to the Clearing-House Mechanism as soon as such information becomes available:

(a) Where the results of the utilization, such as publications, patents granted, if available and to the extent possible, and products developed, can be found;

(b) Where available, details of the post-collection notification to the Clearing-House Mechanism related to the marine genetic resources that were the subject of utilization;

(c) Where the original sample that is the subject of utilization is held;

(d) The modalities envisaged for access to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources being utilized, and a data management plan for the same;

(e) Once marketed, information, if available, on sales of relevant products and any further development.

Article 13

Traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities associated with marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction

Parties shall take legislative, administrative or policy measures, where relevant and as appropriate, with the aim of ensuring that traditional knowledge associated with marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction that is held by Indigenous Peoples and local communities shall only be accessed with the free, prior and informed consent or approval and involvement of these Indigenous Peoples and local communities. Access to such traditional knowledge may be facilitated by the Clearing-House Mechanism. Access to and use of such traditional knowledge shall be on mutually agreed terms.

Article 14

Fair and equitable sharing of benefits

1. The benefits arising from activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall be shared in a fair and equitable manner in accordance with this Part and contribute to the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

2. Non-monetary benefits shall be shared in accordance with this Agreement in the form of, inter alia:

(a) Access to samples and sample collections in accordance with current international practice;

(b) Access to digital sequence information in accordance with current international practice;

(c) Open access to findable, accessible, interoperable and reusable (FAIR) scientific data in accordance with current international practice and open and responsible data governance;

(d) Information contained in the notifications, along with “BBNJ” standardized batch identifiers, provided in accordance with article 12, in publicly searchable and accessible forms;

(e) Transfer of marine technology in line with relevant modalities provided under Part V of this Agreement;

(f) Capacity-building, including by financing research programmes, and partnership opportunities, particularly directly relevant and substantial ones, for scientists and researchers in research projects, as well as dedicated initiatives, in particular for developing States, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries;

(g) Increased technical and scientific cooperation, in particular with scientists from and scientific institutions in developing States;

(h) Other forms of benefits as determined by the Conference of the Parties, taking into account recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15.

3. Parties shall take the necessary legislative, administrative or policy measures to ensure that marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, together with their “BBNJ” standardized batch identifiers, subject to utilization by natural or juridical persons under their jurisdiction are deposited in publicly accessible repositories and databases, maintained either nationally or internationally, no later than three years from the start of such utilization, or as soon as they become available, taking into account current international practice.

4. Access to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction in the repositories and databases under a Party’s jurisdiction may be subject to reasonable conditions, as follows:

(a) The need to preserve the physical integrity of marine genetic resources;

(b) The reasonable costs associated with maintaining the relevant gene bank, biorepository or database in which the sample, data or information is held;

(c) The reasonable costs associated with providing access to the marine genetic resource, data or information;

(d) Other reasonable conditions in line with the objectives of this Agreement;

and opportunities for such access on fair and most favourable terms, including on concessional and preferential terms, may be provided to researchers and research institutions from developing States.

5. Monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, including commercialization, shall be shared fairly and equitably, through the financial mechanism established under article 52, for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

6. After the entry into force of this Agreement, developed Parties shall make annual contributions to the special fund referred to in article 52. A Party's rate of contribution shall be 50 per cent of that Party's assessed contribution to the budget adopted by the Conference of the Parties under article 47, paragraph 6 (e). Such payment shall continue until a decision is taken by the Conference of the Parties under paragraph 7 below.

7. The Conference of the Parties shall decide on the modalities for the sharing of monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, taking into account the recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15. If all efforts to reach consensus have been exhausted, a decision shall be adopted by a three-fourths majority of the Parties present and voting. The payments shall be made through the special fund established under article 52. The modalities may include the following:

(a) Milestone payments;

(b) Payments or contributions related to the commercialization of products, including payment of a percentage of the revenue from sales of products;

(c) A tiered fee, paid on a periodic basis, based on a diversified set of indicators measuring the aggregate level of activities by a Party;

(d) Other forms as decided by the Conference of the Parties, taking into account recommendations of the access and benefit-sharing committee.

8. A Party may make a declaration at the time the Conference of the Parties adopts the modalities stating that those modalities shall not take effect for that Party for a period of up to four years, in order to allow time for necessary implementation. A Party that makes such a declaration shall continue to make the payment set out in paragraph 6 above until the new modalities take effect.

9. In deciding on the modalities for the sharing of monetary benefits from the use of digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction under paragraph 7 above, the Conference of the Parties shall take into account the recommendations of the access and benefit-sharing committee, recognizing that such

modalities should be mutually supportive of and adaptable to other access and benefit-sharing instruments.

10. The Conference of the Parties, taking into account recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15, shall review and assess, on a biennial basis, the monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction. The first review shall take place no later than five years after the entry into force of this Agreement. The review shall include consideration of the annual contributions referred to in paragraph 6 above.

11. Parties shall take the necessary legislative, administrative or policy measures, as appropriate, with the aim of ensuring that benefits arising from activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction by natural or juridical persons under their jurisdiction are shared in accordance with this Agreement.

Article 15

Access and benefit-sharing committee

1. An access and benefit-sharing committee is hereby established. It shall serve, inter alia, as a means for establishing guidelines for benefit-sharing, in accordance with article 14, providing transparency and ensuring a fair and equitable sharing of both monetary and non-monetary benefits.

2. The access and benefit-sharing committee shall be composed of 15 members possessing appropriate qualifications in related fields, so as to ensure the effective exercise of the functions of the committee. The members shall be nominated by Parties and elected by the Conference of the Parties, taking into account gender balance and equitable geographical distribution and providing for representation on the committee from developing States, including from the least developed countries, from small island developing States and from landlocked developing countries. The terms of reference and modalities for the operation of the committee shall be determined by the Conference of the Parties.

3. The committee may make recommendations to the Conference of the Parties on matters relating to this Part, including on the following matters:

(a) Guidelines or a code of conduct for activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction in accordance with this Part;

(b) Measures to implement decisions taken in accordance with this Part;

(c) Rates or mechanisms for the sharing of monetary benefits in accordance with article 14;

- (d) Matters relating to this Part in relation to the Clearing-House Mechanism;
 - (e) Matters relating to this Part in relation to the financial mechanism established under article 52;
 - (f) Any other matters relating to this Part that the Conference of the Parties may request the access and benefit-sharing committee to address.
4. Each Party shall make available to the access and benefit-sharing committee, through the Clearing-House Mechanism, the information required under this Agreement, which shall include:
- (a) Legislative, administrative and policy measures on access and benefit-sharing;
 - (b) Contact details and other relevant information on national focal points;
 - (c) Other information required pursuant to the decisions taken by the Conference of the Parties.
5. The access and benefit-sharing committee may consult and facilitate the exchange of information with relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies on activities under its mandate, including benefit-sharing, the use of digital sequence information on marine genetic resources, best practices, tools and methodologies, data governance and lessons learned.
6. The access and benefit-sharing committee may make recommendations to the Conference of the Parties in relation to information obtained under paragraph 5 above.

Article 16

Monitoring and transparency

1. Monitoring and transparency of activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall be achieved through notification to the Clearing-House Mechanism, through the use of “BBNJ” standardized batch identifiers in accordance with this Part and according to procedures adopted by the Conference of the Parties as recommended by the access and benefit-sharing committee.
2. Parties shall periodically submit reports to the access and benefit-sharing committee on their implementation of the provisions in this Part on activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction and the sharing of benefits therefrom, in accordance with this Part.
3. The access and benefit-sharing committee shall prepare a report based on the information received through the Clearing-House Mechanism and make it available to

Parties, which may submit comments. The access and benefit-sharing committee shall submit the report, including comments received, for the consideration of the Conference of the Parties. The Conference of the Parties, taking into account the recommendation of the access and benefit-sharing committee, may determine appropriate guidelines for the implementation of this article, which shall take into account the national capabilities and circumstances of Parties.

PART III

MEASURES SUCH AS AREA-BASED MANAGEMENT TOOLS, INCLUDING MARINE PROTECTED AREAS

Article 17

Objectives

The objectives of this Part are to:

- (a) Conserve and sustainably use areas requiring protection, including through the establishment of a comprehensive system of area-based management tools, with ecologically representative and well-connected networks of marine protected areas;
- (b) Strengthen cooperation and coordination in the use of area-based management tools, including marine protected areas, among States, relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies;
- (c) Protect, preserve, restore and maintain biological diversity and ecosystems, including with a view to enhancing their productivity and health, and strengthen resilience to stressors, including those related to climate change, ocean acidification and marine pollution;
- (d) Support food security and other socioeconomic objectives, including the protection of cultural values;
- (e) Support developing States Parties, in particular the least developed countries, landlocked developing countries, geographically disadvantaged States, small island developing States, coastal African States, archipelagic States and developing middle-income countries, taking into account the special circumstances of small island developing States, through capacity-building and the development and transfer of marine technology in developing, implementing, monitoring, managing and enforcing area-based management tools, including marine protected areas.

Article 18

Area of application

The establishment of area-based management tools, including marine protected areas, shall not include any areas within national jurisdiction and shall not be relied upon as a basis for asserting or denying any claims to sovereignty, sovereign rights or

jurisdiction, including in respect of any disputes relating thereto. The Conference of the Parties shall not consider for decision proposals for the establishment of such area-based management tools, including marine protected areas, and in no case shall such proposals be interpreted as recognition or non-recognition of any claims to sovereignty, sovereign rights or jurisdiction.

Article 19

Proposals

1. Proposals regarding the establishment of area-based management tools, including marine protected areas, under this Part shall be submitted by Parties, individually or collectively, to the secretariat.
2. Parties shall collaborate and consult, as appropriate, with relevant stakeholders, including States and global, regional, subregional and sectoral bodies, as well as civil society, the scientific community, the private sector, Indigenous Peoples and local communities, for the development of proposals, as set out in this Part.
3. Proposals shall be formulated on the basis of the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, taking into account the precautionary approach and an ecosystem approach.
4. Proposals with regard to identified areas shall include the following key elements:
 - (a) A geographic or spatial description of the area that is the subject of the proposal by reference to the indicative criteria specified in Annex I;
 - (b) Information on any of the criteria specified in Annex I, as well as any criteria that may be further developed and revised in accordance with paragraph 5 below applied in identifying the area;
 - (c) Human activities in the area, including uses by Indigenous Peoples and local communities, and their possible impact, if any;
 - (d) A description of the state of the marine environment and biological diversity in the identified area;
 - (e) A description of the conservation and, where appropriate, sustainable use objectives that are to be applied to the area;
 - (f) A draft management plan encompassing the proposed measures and outlining proposed monitoring, research and review activities to achieve the specified objectives;
 - (g) The duration of the proposed area and measures, if any;

(h) Information on any consultations undertaken with States, including adjacent coastal States and/or relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, if any;

(i) Information on area-based management tools, including marine protected areas, implemented under relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies;

(j) Relevant scientific input and, where available, traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities.

5. Indicative criteria for the identification of such areas shall include, as relevant, those specified in Annex I and may be further developed and revised as necessary by the Scientific and Technical Body for consideration and adoption by the Conference of the Parties.

6. Further requirements regarding the contents of proposals, including the modalities for the application of indicative criteria as specified in paragraph 5 above, and guidance on proposals specified in paragraph 4 (b) above shall be elaborated by the Scientific and Technical Body, as necessary, for consideration and adoption by the Conference of the Parties.

Article 20

Publicity and preliminary review of proposals

Upon receipt of a proposal in writing, the secretariat shall make the proposal publicly available and transmit it to the Scientific and Technical Body for a preliminary review. The purpose of the review is to ascertain that the proposal contains the information required under article 19, including indicative criteria described in this Part and in Annex I. The outcome of that review shall be made publicly available and shall be conveyed to the proponent by the secretariat. The proponent shall retransmit the proposal to the secretariat, having taken into account the preliminary review by the Scientific and Technical Body. The secretariat shall notify the Parties and make that retransmitted proposal publicly available and facilitate consultations pursuant to article 21.

Article 21

Consultations on and assessment of proposals

1. Consultations on proposals submitted under article 19 shall be inclusive, transparent and open to all relevant stakeholders, including States and global, regional, subregional and sectoral bodies, as well as civil society, the scientific community, Indigenous Peoples and local communities.

2. The secretariat shall facilitate consultations and gather input as follows:
- (a) States, in particular adjacent coastal States, shall be notified and invited to submit, *inter alia*:
 - (i) Views on the merits and geographic scope of the proposal;
 - (ii) Any other relevant scientific input;
 - (iii) Information regarding any existing measures or activities in adjacent or related areas within national jurisdiction and beyond national jurisdiction;
 - (iv) Views on the potential implications of the proposal for areas within national jurisdiction;
 - (v) Any other relevant information;
 - (b) Bodies of relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies shall be notified and invited to submit, *inter alia*:
 - (i) Views on the merits of the proposal;
 - (ii) Any other relevant scientific input;
 - (iii) Information regarding any existing measures adopted by that instrument, framework or body for the relevant area or for adjacent areas;
 - (iv) Views regarding any aspects of the measures and other elements for a draft management plan identified in the proposal that fall within the competence of that body;
 - (v) Views regarding any relevant additional measures that fall within the competence of that instrument, framework or body;
 - (vi) Any other relevant information;
 - (c) Indigenous Peoples and local communities with relevant traditional knowledge, the scientific community, civil society and other relevant stakeholders shall be invited to submit, *inter alia*:
 - (i) Views on the merits of the proposal;
 - (ii) Any other relevant scientific input;
 - (iii) Any relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities;
 - (iv) Any other relevant information.

3. Contributions received pursuant to paragraph 2 above shall be made publicly available by the secretariat.
4. In cases where the proposed measure affects areas that are entirely surrounded by the exclusive economic zones of States, proponents shall:
 - (a) Undertake targeted and proactive consultations, including prior notification, with such States;
 - (b) Consider the views and comments of such States on the proposed measure and provide written responses specifically addressing such views and comments and, where appropriate, revise the proposed measure accordingly.
5. The proponent shall consider the contributions received during the consultation period, as well as the views of and information from the Scientific and Technical Body, and, as appropriate, revise the proposal accordingly or respond to substantive contributions not reflected in the proposal.
6. The consultation period shall be time-bound.
7. The revised proposal shall be submitted to the Scientific and Technical Body, which shall assess the proposal and make recommendations to the Conference of the Parties.
8. The modalities for the consultation and assessment process, including duration, shall be further elaborated by the Scientific and Technical Body, as necessary, at its first meeting, for consideration and adoption by the Conference of the Parties, taking into account the special circumstances of small island developing States.

Article 22
Establishment of area-based management tools,
including marine protected areas

1. The Conference of the Parties, on the basis of the final proposal and the draft management plan, taking into account the contributions and scientific input received during the consultation process established under this Part, and the scientific advice and recommendations of the Scientific and Technical Body:
 - (a) Shall take decisions on the establishment of area-based management tools, including marine protected areas, and related measures;
 - (b) May take decisions on measures compatible with those adopted by relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, in cooperation and coordination with those instruments, frameworks and bodies;
 - (c) May, where proposed measures are within the competences of other global, regional, subregional or sectoral bodies, make recommendations to Parties to this Agreement and to global, regional, subregional and sectoral bodies to promote the adoption

of relevant measures through such instruments, frameworks and bodies, in accordance with their respective mandates.

2. In taking decisions under this article, the Conference of the Parties shall respect the competences of, and not undermine, relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.

3. The Conference of the Parties shall make arrangements for regular consultations to enhance cooperation and coordination with and among relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies with regard to area-based management tools, including marine protected areas, as well as coordination with regard to related measures adopted under such instruments and frameworks and by such bodies.

4. Where the achievement of the objectives and the implementation of this Part so requires, to further international cooperation and coordination with respect to the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, the Conference of the Parties may consider and, subject to paragraphs 1 and 2 above, may decide, as appropriate, to develop a mechanism regarding existing area-based management tools, including marine protected areas, adopted by relevant legal instruments and frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies.

5. Decisions and recommendations adopted by the Conference of the Parties in accordance with this Part shall not undermine the effectiveness of measures adopted in respect of areas within national jurisdiction and shall be made with due regard for the rights and duties of all States, in accordance with the Convention. In cases where measures proposed under this Part would affect or could reasonably be expected to affect the superjacent water above the seabed and subsoil of submarine areas over which a coastal State exercises sovereign rights in accordance with the Convention, such measures shall have due regard to the sovereign rights of such coastal States. Consultations shall be undertaken to that end, in accordance with the provisions of this Part.

6. In cases where an area-based management tool, including a marine protected area, established under this Part subsequently falls, either wholly or in part, within the national jurisdiction of a coastal State, the part within national jurisdiction shall immediately cease to be in force. The part remaining in areas beyond national jurisdiction shall remain in force until the Conference of the Parties, at its following meeting, reviews and decides whether to amend or revoke the area-based management tool, including a marine protected area, as necessary.

7. Upon the establishment of, or amendment to the competence of, a relevant legal instrument or framework or a relevant global, regional, subregional or sectoral body, any area-based management tool, including a marine protected area, or related measures adopted by the Conference of the Parties under this Part that subsequently falls within the competence of such instrument, framework or body, either wholly or in part, shall remain in force until the Conference of the Parties reviews and decides, in close cooperation and

coordination with that instrument, framework or body, to maintain, amend or revoke the area-based management tool, including a marine protected area, and related measures, as appropriate.

Article 23

Decision-making

1. As a general rule, the decisions and recommendations under this Part shall be taken by consensus.
2. If no consensus is reached, decisions and recommendations under this Part shall be taken by a three-fourths majority of the Parties present and voting, before which the Conference of the Parties shall decide, by a two-thirds majority of the Parties present and voting that all efforts to reach consensus have been exhausted.
3. Decisions taken under this Part shall enter into force 120 days after the meeting of the Conference of the Parties at which they were taken and shall be binding on all Parties.
4. During the period of 120 days provided for in paragraph 3 above, any Party may, by notification in writing to the secretariat, make an objection with respect to a decision adopted under this Part, and that decision shall not be binding on that Party. An objection to a decision may be withdrawn at any time by written notification to the secretariat and, thereupon, the decision shall be binding for that Party 90 days following the date of the notification stating that the objection is withdrawn.
5. A Party making an objection under paragraph 4 above shall provide to the secretariat, in writing, at the time of making its objection, the explanation of the grounds for its objection, which shall be based on one or more of the following grounds:
 - (a) The decision is inconsistent with this Agreement or the rights and duties of the objecting Party in accordance with the Convention;
 - (b) The decision unjustifiably discriminates in form or in fact against the objecting Party;
 - (c) The Party cannot practicably comply with the decision at the time of the objection after making all reasonable efforts to do so.
6. A Party making an objection under paragraph 4 above shall, to the extent practicable, adopt alternative measures or approaches that are equivalent in effect to the decision to which it has objected and shall not adopt measures nor take actions that would undermine the effectiveness of the decision to which it has objected unless such measures or actions are essential for the exercise of rights and duties of the objecting Party in accordance with the Convention.
7. The objecting Party shall report to the next ordinary meeting of the Conference of the Parties following its notification under paragraph 4 above, and periodically thereafter,

on its implementation of paragraph 6 above, to inform the monitoring and review under article 26.

8. An objection to a decision made in accordance with paragraph 4 above may only be renewed if the objecting Party considers it still necessary, every three years after the entry into force of the decision, by written notification to the secretariat. Such written notification shall include an explanation of the grounds of its initial objection.

9. If no notification of renewal pursuant to paragraph 8 above is received, the objection shall be considered automatically withdrawn and, thereupon, the decision shall be binding for that Party 120 days after that objection is automatically withdrawn. The secretariat shall notify the Party 60 days prior to the date on which the objection will be automatically withdrawn.

10. Decisions of the Conference of the Parties adopted under this Part, and objections to those decisions, shall be made publicly available by the secretariat and shall be transmitted to all States and relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.

Article 24 **Emergency measures**

1. The Conference of the Parties shall take decisions to adopt measures in areas beyond national jurisdiction, to be applied on an emergency basis, if necessary, when a natural phenomenon or human-caused disaster has caused, or is likely to cause, serious or irreversible harm to marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, to ensure that the serious or irreversible harm is not exacerbated.

2. Measures adopted under this article shall be considered necessary only if, following consultation with relevant legal instruments or frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies, the serious or irreversible harm cannot be managed in a timely manner through the application of the other articles of this Agreement or by a relevant legal instrument or framework or a relevant global, regional, subregional or sectoral body.

3. Measures adopted on an emergency basis shall be based on the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities and shall take into account the precautionary approach. Such measures may be proposed by Parties or recommended by the Scientific and Technical Body and may be adopted intersessionally. The measures shall be temporary and must be reconsidered for decision at the next meeting of the Conference of the Parties following their adoption.

4. The measures shall terminate two years following their entry into force or shall be terminated earlier by the Conference of the Parties upon being replaced by area-based management tools, including marine protected areas, and related measures established in

accordance with this Part, or by measures adopted by a relevant legal instrument or framework or relevant global, regional, subregional or sectoral body, or by a decision of the Conference of the Parties when the circumstances that necessitated the measure cease to exist.

5. Procedures and guidance for the establishment of emergency measures, including consultation procedures, shall be elaborated by the Scientific and Technical Body, as necessary, for consideration and adoption by the Conference of the Parties at its earliest opportunity. Such procedures shall be inclusive and transparent.

Article 25

Implementation

1. Parties shall ensure that activities under their jurisdiction or control that take place in areas beyond national jurisdiction are conducted consistently with the decisions adopted under this Part.

2. Nothing in this Agreement shall prevent a Party from adopting more stringent measures with respect to its nationals and vessels or with regard to activities under its jurisdiction or control in addition to those adopted under this Part, in accordance with international law and in support of the objectives of the Agreement.

3. The implementation of the measures adopted under this Part should not impose a disproportionate burden on Parties that are small island developing States or least developed countries, directly or indirectly.

4. Parties shall promote, as appropriate, the adoption of measures within relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies of which they are members, to support the implementation of the decisions and recommendations made by the Conference of the Parties under this Part.

5. Parties shall encourage those States that are entitled to become Parties to this Agreement, in particular those whose activities, vessels or nationals operate in an area that is the subject of an established area-based management tool, including a marine protected area, to adopt measures supporting the decisions and recommendations of the Conference of the Parties on area-based management tools, including marine protected areas, established under this Part.

6. A Party that is not a party to or a participant in a relevant legal instrument or framework, or a member of a relevant global, regional, subregional or sectoral body, and that does not otherwise agree to apply the measures established under such instruments and frameworks and by such bodies shall not be discharged from the obligation to cooperate, in accordance with the Convention and this Agreement, in the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

Article 26

Monitoring and review

1. Parties shall, individually or collectively, report to the Conference of the Parties on the implementation of area-based management tools, including marine protected areas, established under this Part and related measures. Such reports, as well as the information and the review referred to in paragraphs 2 and 3 below, respectively, shall be made publicly available by the secretariat.
2. The relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies shall be invited to provide information to the Conference of the Parties on the implementation of measures that they have adopted to achieve the objectives of area-based management tools, including marine protected areas, established under this Part.
3. Area-based management tools, including marine protected areas, established under this Part, including related measures, shall be monitored and periodically reviewed by the Scientific and Technical Body, taking into account the reports and information referred to in paragraphs 1 and 2 above, respectively.
4. In the review referred to in paragraph 3 above, the Scientific and Technical Body shall assess the effectiveness of area-based management tools, including marine protected areas, established under this Part, including related measures and the progress made in achieving their objectives, and provide advice and recommendations to the Conference of the Parties.
5. Following the review, the Conference of the Parties shall, as necessary, take decisions or recommendations on the amendment, extension or revocation of area-based management tools, including marine protected areas, and any related measures adopted by the Conference of the Parties, on the basis of the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, taking into account the precautionary approach and an ecosystem approach.

PART IV

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENTS

Article 27

Objectives

The objectives of this Part are to:

- (a) Operationalize the provisions of the Convention on environmental impact assessment for areas beyond national jurisdiction by establishing processes, thresholds and other requirements for conducting and reporting assessments by Parties;

(b) Ensure that activities covered by this Part are assessed and conducted to prevent, mitigate and manage significant adverse impacts for the purpose of protecting and preserving the marine environment;

(c) Support the consideration of cumulative impacts and impacts in areas within national jurisdiction;

(d) Provide for strategic environmental assessments;

(e) Achieve a coherent environmental impact assessment framework for activities in areas beyond national jurisdiction;

(f) Build and strengthen the capacity of Parties, particularly developing States Parties, in particular the least developed countries, landlocked developing countries, geographically disadvantaged States, small island developing States, coastal African States, archipelagic States and developing middle-income countries, to prepare, conduct and evaluate environmental impact assessments and strategic environmental assessments in support of the objectives of this Agreement.

Article 28

Obligation to conduct environmental impact assessments

1. Parties shall ensure that the potential impacts on the marine environment of planned activities under their jurisdiction or control that take place in areas beyond national jurisdiction are assessed as set out in this Part before they are authorized.

2. When a Party with jurisdiction or control over a planned activity that is to be conducted in marine areas within national jurisdiction determines that the activity may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment in areas beyond national jurisdiction, that Party shall ensure that an environmental impact assessment of such activity is conducted in accordance with this Part or that an environmental impact assessment is conducted under the Party's national process. A Party conducting such an assessment under its national process shall:

(a) Make relevant information available through the Clearing-House Mechanism, in a timely manner, during the national process;

(b) Ensure that the activity is monitored in a manner consistent with the requirements of its national process;

(c) Ensure that environmental impact assessment reports and any relevant monitoring reports are made available through the Clearing-House Mechanism as set out in this Agreement.

3. Upon receiving the information referred to in paragraph 2 (a) above, the Scientific and Technical Body may provide comments to the Party with jurisdiction or control over the planned activity.

Article 29

Relationship between this Agreement and environmental impact assessment processes under relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies

1. Parties shall promote the use of environmental impact assessments and the adoption and implementation of the standards and/or guidelines developed under article 38 in relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies of which they are members.
2. The Conference of the Parties shall develop mechanisms under this Part for the Scientific and Technical Body to collaborate with relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies that regulate activities in areas beyond national jurisdiction or protect the marine environment.
3. When developing or updating standards or guidelines for the conduct of environmental impact assessments of activities in areas beyond national jurisdiction by Parties to this Agreement under article 38, the Scientific and Technical Body shall, as appropriate, collaborate with relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.
4. It is not necessary to conduct a screening or an environmental impact assessment of a planned activity in areas beyond national jurisdiction, provided that the Party with jurisdiction or control over the planned activity determines:
 - (a) That the potential impacts of the planned activity or category of activity have been assessed in accordance with the requirements of other relevant legal instruments or frameworks or by relevant global, regional, subregional or sectoral bodies;
 - (b) That:
 - (i) the assessment already undertaken for the planned activity is equivalent to the one required under this Part, and the results of the assessment are taken into account; or
 - (ii) the regulations or standards of the relevant legal instruments or frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies arising from the assessment were designed to prevent, mitigate or manage potential impacts below the threshold for environmental impact assessments under this Part, and they have been complied with.
5. When an environmental impact assessment for a planned activity in areas beyond national jurisdiction has been conducted under a relevant legal instrument or framework or a relevant global, regional, subregional or sectoral body, the Party concerned shall ensure that the environmental impact assessment report is published through the Clearing-House Mechanism.

6. Unless the planned activities that meet the criteria set out in paragraph 4 (b) (i) above are subject to monitoring and review under a relevant legal instrument or framework or relevant global, regional, subregional or sectoral body, Parties shall monitor and review the activities and ensure that the monitoring and review reports are published through the Clearing-House Mechanism.

Article 30
Thresholds and factors for conducting environmental
impact assessments

1. When a planned activity may have more than a minor or transitory effect on the marine environment, or the effects of the activity are unknown or poorly understood, the Party with jurisdiction or control of the activity shall conduct a screening of the activity under article 31, using the factors set out in paragraph 2 below, and:

(a) The screening shall be sufficiently detailed for the Party to assess whether it has reasonable grounds for believing that the planned activity may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment and shall include:

- (i) A description of the planned activity, including its purpose, location, duration and intensity; and
- (ii) An initial analysis of the potential impacts, including consideration of cumulative impacts and, as appropriate, alternatives to the planned activity;

(b) If it is determined on the basis of the screening that the Party has reasonable grounds for believing that the activity may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, an environmental impact assessment shall be conducted in accordance with the provisions of this Part.

2. When determining whether planned activities under their jurisdiction or control meet the threshold set out in paragraph 1 above, Parties shall consider the following non-exhaustive factors:

- (a) The type of and technology used for the activity and the manner in which it is to be conducted;
- (b) The duration of the activity;
- (c) The location of the activity;
- (d) The characteristics and ecosystem of the location (including areas of particular ecological or biological significance or vulnerability);
- (e) The potential impacts of the activity, including the potential cumulative impacts and the potential impacts in areas within national jurisdiction;

- (f) The extent to which the effects of the activity are unknown or poorly understood;
- (g) Other relevant ecological or biological criteria.

Article 31

Process for environmental impact assessments

1. Parties shall ensure that the process for conducting an environmental impact assessment pursuant to this Part includes the following steps:

(a) *Screening.* Parties shall undertake screening, in a timely manner, to determine whether an environmental impact assessment is required in respect of a planned activity under its jurisdiction or control, in accordance with article 30, and make its determination publicly available:

(i) If a Party determines that an environmental impact assessment is not required for a planned activity under its jurisdiction or control, it shall make relevant information, including under article 30, paragraph 1 (a), publicly available through the Clearing-House Mechanism under this Agreement;

(ii) On the basis of the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, a Party may register its views on the potential impacts of a planned activity on which a determination has been made in accordance with subparagraph (a) (i) above with the Party that made the determination and the Scientific and Technical Body, within 40 days of the publication thereof;

(iii) If the Party that registered its views expressed concerns on the potential impacts of a planned activity on which the determination was made, the Party that made that determination shall give consideration to such concerns and may review its determination;

(iv) Upon consideration of the concerns registered by a Party under subparagraph (a) (ii) above, the Scientific and Technical Body shall consider and may evaluate the potential impacts of the planned activity on the basis of the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities and, as appropriate, may make recommendations to the Party that made the determination after giving that Party an opportunity to respond to the concerns registered and taking into account such response;

(v) The Party that made the determination under subparagraph (a) (i) above shall give consideration to any recommendations of the Scientific and Technical Body;

(vi) The registration of views and the recommendations of the Scientific and Technical Body shall be made publicly available, including through the Clearing-House Mechanism;

(b) *Scoping.* Parties shall ensure that key environmental and any associated impacts, such as economic, social, cultural and human health impacts, including potential cumulative impacts and impacts in areas within national jurisdiction, as well as alternatives to the planned activity, if any, to be included in the environmental impact assessments that shall be conducted under this Part, are identified. The scope shall be defined by using the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities;

(c) *Impact assessment and evaluation.* Parties shall ensure that the impacts of planned activities, including cumulative impacts and impacts in areas within national jurisdiction, are assessed and evaluated using the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities;

(d) *Prevention, mitigation and management of potential adverse effects.* Parties shall ensure that:

(i) Measures to prevent, mitigate and manage potential adverse effects of the planned activities under their jurisdiction or control are identified and analysed to avoid significant adverse impacts. Such measures may include the consideration of alternatives to the planned activity under their jurisdiction or control;

(ii) Where appropriate, these measures are incorporated into an environmental management plan;

(e) Parties shall ensure public notification and consultation in accordance with article 32;

(f) Parties shall ensure the preparation and publication of an environmental impact assessment report in accordance with article 33.

2. Parties may conduct joint environmental impact assessments, in particular for planned activities under the jurisdiction or control of small island developing States.

3. A roster of experts shall be created under the Scientific and Technical Body. Parties with capacity constraints may request advice and assistance from those experts to conduct and evaluate screenings and environmental impact assessments for a planned activity under their jurisdiction or control. The experts cannot be appointed to another part of the environmental impact assessment process of the same activity. The Party that requested the advice and assistance shall ensure that such environmental impact assessments are submitted to it for review and decision-making.

Article 32

Public notification and consultation

1. Parties shall ensure timely public notification of a planned activity, including by publication through the Clearing-House Mechanism and through the secretariat, and planned and effective time-bound opportunities, as far as practicable, for participation by all States, in particular adjacent coastal States and any other States adjacent to the activity when they are potentially most affected States, and stakeholders in the environmental impact assessment process. Notification and opportunities for participation, including through the submission of comments, shall take place throughout the environmental impact assessment process, as appropriate, including when identifying the scope of an environmental impact assessment under article 31, paragraph 1 (b), and when a draft environmental impact assessment report has been prepared under article 33, before a decision is made as to whether to authorize the activity.
2. Potentially most affected States shall be determined by taking into account the nature and potential effects on the marine environment of the planned activity and shall include:
 - (a) Coastal States whose exercise of sovereign rights for the purpose of exploring, exploiting, conserving or managing natural resources may reasonably be believed to be affected by the activity;
 - (b) States that carry out, in the area of the planned activity, human activities, including economic activities, that may reasonably be believed to be affected.
3. Stakeholders in this process include Indigenous Peoples and local communities with relevant traditional knowledge, relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, civil society, the scientific community and the public.
4. Public notification and consultation shall, in accordance with article 48, paragraph 3, be inclusive and transparent, be conducted in a timely manner and be targeted and proactive when involving small island developing States.
5. Substantive comments received during the consultation process, including from adjacent coastal States and any other States adjacent to the planned activity when they are potentially most affected States, shall be considered and responded to or addressed by Parties. Parties shall give particular regard to comments concerning potential impacts in areas within national jurisdiction and provide written responses, as appropriate, specifically addressing such comments, including regarding any additional measures meant to address those potential impacts. Parties shall make public the comments received and the responses or descriptions of the manner in which they were addressed.

6. Where a planned activity affects areas of the high seas that are entirely surrounded by the exclusive economic zones of States, Parties shall:

(a) Undertake targeted and proactive consultations, including prior notification, with such surrounding States;

(b) Consider the views and comments of those surrounding States on the planned activity and provide written responses specifically addressing such views and comments and, as appropriate, revise the planned activity accordingly.

7. Parties shall ensure access to information related to the environmental impact assessment process under this Agreement. Notwithstanding this, Parties shall not be required to disclose confidential or proprietary information. The fact that confidential or proprietary information has been redacted shall be indicated in public documents.

Article 33

Environmental impact assessment reports

1. Parties shall ensure the preparation of an environmental impact assessment report for any such assessment undertaken pursuant to this Part.

2. The environmental impact assessment report shall include, at a minimum, the following information: a description of the planned activity, including its location; a description of the results of the scoping exercise; a baseline assessment of the marine environment likely to be affected; a description of potential impacts, including potential cumulative impacts and any impacts in areas within national jurisdiction; a description of potential prevention, mitigation and management measures; a description of uncertainties and gaps in knowledge; information on the public consultation process; a description of the consideration of reasonable alternatives to the planned activity; a description of follow-up actions, including an environmental management plan; and a non-technical summary.

3. The Party shall make the draft environmental impact assessment report available through the Clearing-House Mechanism during the public consultation process, to provide an opportunity for the Scientific and Technical Body to consider and evaluate the report.

4. The Scientific and Technical Body, as appropriate and in a timely manner, may make comments to the Party on the draft environmental impact assessment report. The Party shall give consideration to any comments made by the Scientific and Technical Body.

5. Parties shall publish the reports of the environmental impact assessments, including through the Clearing-House Mechanism. The secretariat shall ensure that all Parties are notified in a timely manner when reports are published through the Clearing-House Mechanism.

6. Final environmental impact assessment reports shall be considered by the Scientific and Technical Body, on the basis of relevant practices, procedures and knowledge under this Agreement, for the purpose of developing guidelines, including the identification of best practices.

7. A selection of the published information used in the screening process to make decisions on whether to conduct an environmental impact assessment, in accordance with articles 30 and 31, shall be considered and reviewed by the Scientific and Technical Body, on the basis of relevant practices, procedures and knowledge under this Agreement, for the purpose of developing guidelines, including the identification of best practices.

Article 34 **Decision-making**

1. A Party under whose jurisdiction or control a planned activity falls shall be responsible for determining if it may proceed.

2. When determining whether the planned activity may proceed under this Part, full account shall be taken of an environmental impact assessment conducted in accordance with this Part. A decision to authorize the planned activity under the jurisdiction or control of a Party shall only be made when, taking into account mitigation or management measures, the Party has determined that it has made all reasonable efforts to ensure that the activity can be conducted in a manner consistent with the prevention of significant adverse impacts on the marine environment.

3. Decision documents shall clearly outline any conditions of approval related to mitigation measures and follow-up requirements. Decision documents shall be made public, including through the Clearing-House Mechanism.

4. At the request of a Party, the Conference of the Parties may provide advice and assistance to that Party when determining whether a planned activity under its jurisdiction or control may proceed.

Article 35 **Monitoring of impacts of authorized activities**

Parties shall, by using the best available science and scientific information and, where available, the relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, keep under surveillance the impacts of any activities in areas beyond national jurisdiction that they permit or in which they engage in order to determine whether these activities are likely to pollute or have adverse impacts on the marine environment. In particular, each Party shall monitor the environmental and any associated impacts, such as economic, social, cultural and human health impacts, of an authorized activity under their jurisdiction or control in accordance with the conditions set out in the approval of the activity.

Article 36
Reporting on impacts of authorized activities

1. Parties, whether acting individually or collectively, shall periodically report on the impacts of the authorized activity and the results of the monitoring required under article 35.
2. Monitoring reports shall be made public, including through the Clearing-House Mechanism, and the Scientific and Technical Body may consider and evaluate the monitoring reports.
3. Monitoring reports shall be considered by the Scientific and Technical Body, on the basis of relevant practices, procedures and knowledge under this Agreement, for the purpose of developing guidelines on the monitoring of impacts of authorized activities, including the identification of best practices.

Article 37
Review of authorized activities and their impacts

1. Parties shall ensure that the impacts of the authorized activity monitored pursuant to article 35 are reviewed.
2. Should the Party with jurisdiction or control over the activity identify significant adverse impacts that either were not foreseen in the environmental impact assessment, in nature or severity, or that arise from a breach of any of the conditions set out in the approval of the activity, the Party shall review its decision authorizing the activity, notify the Conference of the Parties, other Parties and the public, including through the Clearing-House Mechanism, and:
 - (a) Require that measures be proposed and implemented to prevent, mitigate and/or manage those impacts or take any other necessary action and/or halt the activity, as appropriate; and
 - (b) Evaluate, in a timely manner, any measures implemented or actions taken under subparagraph (a) above.
3. On the basis of the reports received under article 36, the Scientific and Technical Body may notify the Party that authorized the activity if it considers that the activity may have significant adverse impacts that were either not foreseen in the environmental impact assessment or that arise from a breach of any conditions of approval of the authorized activity and, as appropriate, may make recommendations to the Party.
4. (a) On the basis of the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, a Party may register its concerns, with the Party that authorized the activity and with the Scientific and Technical Body, that the authorized activity may have

significant adverse impacts that were either not foreseen in the environmental impact assessment, in nature or severity, or that arise from a breach of any conditions of approval of the authorized activity;

(b) The Party that authorized the activity shall give consideration to such concerns;

(c) Upon consideration of the concerns registered by a Party, the Scientific and Technical Body shall consider and may evaluate the matter based on the best available science and scientific information and, where available, relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities and may notify the Party that authorized the activity, if it considers that such activity may have significant adverse impacts that were either not foreseen in the environmental impact assessment or that arise from a breach of any conditions of approval of the authorized activity and, after giving that Party an opportunity to respond to the concerns registered and taking into account such response and as appropriate, may make recommendations to the Party that authorized the activity;

(d) The registration of concerns, any notifications issued and any recommendations made by the Scientific and Technical Body shall be made publicly available, including through the Clearing-House Mechanism;

(e) The Party that authorized the activity shall give consideration to any notifications issued and any recommendations made by the Scientific and Technical Body.

5. All States, in particular adjacent coastal States and any other States adjacent to the activity when they are potentially most affected States, and stakeholders shall be kept informed through the Clearing-House Mechanism and may be consulted in the monitoring, reporting and review processes in respect of an activity authorized under this Agreement.

6. Parties shall publish, including through the Clearing-House Mechanism:

(a) Reports on the review of the impacts of the authorized activity;

(b) Decision documents, including a record of the reasons for the decision by the Party, when a Party has changed its decision authorizing the activity.

Article 38

Standards and/or guidelines to be developed by the Scientific and Technical Body related to environmental impact assessments

1. The Scientific and Technical Body shall develop standards or guidelines for consideration and adoption by the Conference of the Parties on:

(a) The determination of whether the thresholds for the conduct of a screening or an environmental impact assessment under article 30 have been met or exceeded for planned activities, including on the basis of the non-exhaustive factors set out in paragraph 2 of that article;

(b) The assessment of cumulative impacts in areas beyond national jurisdiction and how those impacts should be taken into account in the environmental impact assessment process;

(c) The assessment of impacts, in areas within national jurisdiction, of planned activities in areas beyond national jurisdiction and how those impacts should be taken into account in the environmental impact assessment process;

(d) The public notification and consultation process under article 32, including the determination of what constitutes confidential or proprietary information;

(e) The required content of environmental impact assessment reports and published information used in the screening process pursuant to article 33, including best practices;

(f) The monitoring of and reporting on the impacts of authorized activities as set out in articles 35 and 36, including the identification of best practices;

(g) The conduct of strategic environmental assessments.

2. The Scientific and Technical Body may also develop standards and guidelines for consideration and adoption by the Conference of the Parties, including on:

(a) An indicative non-exhaustive list of activities that require or do not require an environmental impact assessment, as well as any criteria related to those activities, which shall be periodically updated;

(b) The conduct of environmental impact assessments by Parties to this Agreement in areas identified as requiring protection or special attention.

3. Any standard shall be set out in an annex to this Agreement, in accordance with article 74.

Article 39

Strategic environmental assessments

1. Parties shall, individually or in cooperation with other Parties, consider conducting strategic environmental assessments for plans and programmes relating to activities under their jurisdiction or control, to be conducted in areas beyond national jurisdiction, in order to assess the potential effects of such plans or programmes, as well as of alternatives, on the marine environment.

2. The Conference of the Parties may conduct a strategic environmental assessment of an area or region to collate and synthesize the best available information about the area or region, assess current and potential future impacts and identify data gaps and research priorities.

3. When undertaking environmental impact assessments pursuant to this Part, Parties shall take into account the results of relevant strategic environmental assessments carried out under paragraphs 1 and 2 above, where available.

4. The Conference of the Parties shall develop guidance on the conduct of each category of strategic environmental assessment described in this article.

PART V CAPACITY-BUILDING AND THE TRANSFER OF MARINE TECHNOLOGY

Article 40 Objectives

The objectives of this Part are to:

(a) Assist Parties, in particular developing States Parties, in implementing the provisions of this Agreement, to achieve its objectives;

(b) Enable inclusive, equitable and effective cooperation and participation in the activities undertaken under this Agreement;

(c) Develop the marine scientific and technological capacity, including with respect to research, of Parties, in particular developing States Parties, with regard to the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including through access to marine technology by, and the transfer of marine technology to, developing States Parties;

(d) Increase, disseminate and share knowledge on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction;

(e) More specifically, support developing States Parties, in particular the least developed countries, landlocked developing countries, geographically disadvantaged States, small island developing States, coastal African States, archipelagic States and developing middle-income countries, through capacity-building and the development and transfer of marine technology under this Agreement, in achieving the objectives relating to:

(i) Marine genetic resources, including the sharing of benefits, as reflected in article 9;

(ii) Measures such as area-based management tools, including marine protected areas, as reflected in article 17;

(iii) Environmental impact assessments, as reflected in article 27.

Article 41
Cooperation in capacity-building and the transfer of
marine technology

1. Parties shall cooperate, directly or through relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, to assist Parties, in particular developing States Parties, in achieving the objectives of this Agreement through capacity-building and the development and transfer of marine science and marine technology.
2. In providing capacity-building and the transfer of marine technology under this Agreement, Parties shall cooperate at all levels and in all forms, including through partnerships with and involving all relevant stakeholders, such as, where appropriate, the private sector, civil society, and Indigenous Peoples and local communities as holders of traditional knowledge, as well as through strengthening cooperation and coordination between relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.
3. In giving effect to this Part, Parties shall give full recognition to the special requirements of developing States Parties, in particular the least developed countries, landlocked developing countries, geographically disadvantaged States, small island developing States, coastal African States, archipelagic States and developing middle-income countries. Parties shall ensure that the provision of capacity-building and the transfer of marine technology is not conditional on onerous reporting requirements.

Article 42
Modalities for capacity-building and for the transfer of
marine technology

1. Parties, within their capabilities, shall ensure capacity-building for developing States Parties and shall cooperate to achieve the transfer of marine technology, in particular to developing States Parties that need and request it, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, in accordance with the provisions of this Agreement.
2. Parties shall provide, within their capabilities, resources to support such capacity-building and the development and transfer of marine technology and to facilitate access to other sources of support, taking into account their national policies, priorities, plans and programmes.
3. Capacity-building and the transfer of marine technology should be a country-driven, transparent, effective and iterative process that is participatory, cross-cutting and gender-responsive. It shall build upon, as appropriate, and not duplicate existing programmes and be guided by lessons learned, including those from capacity-building and transfer of marine technology activities under relevant legal instruments and frameworks and relevant global,

regional, subregional and sectoral bodies. Insofar as possible, it shall take into account these activities with a view to maximizing efficiency and results.

4. Capacity-building and the transfer of marine technology shall be based on and be responsive to the needs and priorities of developing States Parties, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, identified through needs assessments on an individual case-by-case, subregional or regional basis. Such needs and priorities may be self-assessed or facilitated through the capacity-building and transfer of marine technology committee and the Clearing-House Mechanism.

Article 43

Additional modalities for the transfer of marine technology

1. Parties share a long-term vision of the importance of fully realizing technology development and transfer for inclusive, equitable and effective cooperation and participation in the activities undertaken under this Agreement and in order to fully achieve its objectives.

2. The transfer of marine technology undertaken under this Agreement shall take place on fair and most favourable terms, including on concessional and preferential terms, and in accordance with mutually agreed terms and conditions as well as the objectives of this Agreement.

3. Parties shall promote and encourage economic and legal conditions for the transfer of marine technology to developing States Parties, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, which may include providing incentives to enterprises and institutions.

4. The transfer of marine technology shall take into account all rights over such technologies and be carried out with due regard for all legitimate interests, including, inter alia, the rights and duties of holders, suppliers and recipients of marine technology and taking into particular consideration the interests and needs of developing States for the attainment of the objectives of this Agreement.

5. Marine technology transferred pursuant to this Part shall be appropriate, relevant and, to the extent possible, reliable, affordable, up to date, environmentally sound and available in an accessible form for developing States Parties, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries.

Article 44
Types of capacity-building and of the transfer of
marine technology

1. In support of the objectives set out in article 40, the types of capacity-building and of the transfer of marine technology may include, but are not limited to, support for the creation or enhancement of the human, financial management, scientific, technological, organizational, institutional and other resource capabilities of Parties, such as:

(a) The sharing and use of relevant data, information, knowledge and research results;

(b) Information dissemination and awareness-raising, including with respect to relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, in line with the free, prior and informed consent of these Indigenous Peoples and, as appropriate, local communities;

(c) The development and strengthening of relevant infrastructure, including equipment and capacity of personnel for its use and maintenance;

(d) The development and strengthening of institutional capacity and national regulatory frameworks or mechanisms;

(e) The development and strengthening of human and financial management resource capabilities and of technical expertise through exchanges, research collaboration, technical support, education and training and the transfer of marine technology;

(f) The development and sharing of manuals, guidelines and standards;

(g) The development of technical, scientific and research and development programmes;

(h) The development and strengthening of capacities and technological tools for effective monitoring, control and surveillance of activities within the scope of this Agreement.

2. Further details concerning the types of capacity-building and of the transfer of marine technology identified in this article are elaborated in Annex II.

3. The Conference of the Parties, taking account of the recommendations of the capacity-building and transfer of marine technology committee, shall periodically, as necessary, review, assess and further develop and provide guidance on the indicative and non-exhaustive list of types of capacity-building and of transfer of marine technology elaborated in Annex II, to reflect technological progress and innovation and to respond and adapt to the evolving needs of States, subregions and regions.

Article 45

Monitoring and review

1. Capacity-building and the transfer of marine technology undertaken in accordance with the provisions of this Part shall be monitored and reviewed periodically.

2. The monitoring and review referred to in paragraph 1 above shall be carried out by the capacity-building and transfer of marine technology committee under the authority of the Conference of the Parties and shall be aimed at:

(a) Assessing and reviewing the needs and priorities of developing States Parties in terms of capacity-building and the transfer of marine technology, paying particular attention to the special requirements of developing States Parties and to the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, in accordance with article 42, paragraph 4;

(b) Reviewing the support required, provided and mobilized, as well as gaps in meeting the assessed needs of developing States Parties in relation to this Agreement;

(c) Identifying and mobilizing funds under the financial mechanism established under article 52 to develop and implement capacity-building and the transfer of marine technology, including for the conduct of needs assessments;

(d) Measuring performance on the basis of agreed indicators and reviewing results-based analyses, including on the output, outcomes, progress and effectiveness of capacity-building and transfer of marine technology under this Agreement, as well as successes and challenges;

(e) Making recommendations for follow-up activities, including on how capacity-building and the transfer of marine technology could be further enhanced to allow developing States Parties, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, to strengthen their implementation of the Agreement in order to achieve its objectives.

3. In supporting the monitoring and review of capacity-building and the transfer of marine technology, Parties shall submit reports to the capacity-building and transfer of marine technology committee. Those reports should be in a format and at intervals to be determined by the Conference of the Parties, taking into account the recommendations of the capacity-building and transfer of marine technology committee. In submitting their reports, Parties shall take into account, where applicable, input from regional and subregional bodies on capacity-building and the transfer of marine technology. The reports submitted by Parties, as well as any input from regional and subregional bodies on capacity-building and the transfer of marine technology, should be made publicly available. The Conference of the Parties shall ensure that reporting requirements should be streamlined and not onerous, in particular for developing States Parties, including in terms of costs and time requirements.

Article 46
Capacity-building and transfer of marine technology committee

1. A capacity-building and transfer of marine technology committee is hereby established.
2. The committee shall consist of members possessing appropriate qualifications and expertise, to serve objectively in the best interest of the Agreement, nominated by Parties and elected by the Conference of the Parties, taking into account gender balance and equitable geographical distribution and providing for representation on the committee from the least developed countries, from the small island developing States and from the landlocked developing countries. The terms of reference and modalities for the operation of the committee shall be decided by the Conference of the Parties at its first meeting.
3. The committee shall submit reports and recommendations that the Conference of the Parties shall consider and take action on as appropriate.

PART VI
INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

Article 47
Conference of the Parties

1. A Conference of the Parties is hereby established.
2. The first meeting of the Conference of the Parties shall be convened by the Secretary-General of the United Nations no later than one year after the entry into force of this Agreement. Thereafter, ordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at regular intervals to be determined by the Conference of the Parties. Extraordinary meetings of the Conference of the Parties may be held at other times, in accordance with the rules of procedure.
3. The Conference of the Parties shall ordinarily meet at the seat of the secretariat or at United Nations Headquarters.
4. The Conference of the Parties shall by consensus adopt, at its first meeting, rules of procedure for itself and its subsidiary bodies, financial rules governing its funding and the funding of the secretariat and any subsidiary bodies and, thereafter, rules of procedure and financial rules for any further subsidiary body that it may establish. Until such time as the rules of procedure have been adopted, the rules of procedure of the intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction shall apply.
5. The Conference of the Parties shall make every effort to adopt decisions and recommendations by consensus. Except as otherwise provided in this Agreement, if all

efforts to reach consensus have been exhausted, decisions and recommendations of the Conference of the Parties on questions of substance shall be adopted by a two-thirds majority of the Parties present and voting, and decisions on questions of procedure shall be adopted by a majority of the Parties present and voting.

6. The Conference of the Parties shall keep under review and evaluation the implementation of this Agreement and, for this purpose, shall:

(a) Adopt decisions and recommendations related to the implementation of this Agreement;

(b) Review and facilitate the exchange of information among Parties relevant to the implementation of this Agreement;

(c) Promote, including by establishing appropriate processes, cooperation and coordination with and among relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, with a view to promoting coherence among efforts towards the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction;

(d) Establish such subsidiary bodies as deemed necessary to support the implementation of this Agreement;

(e) Adopt a budget by a three-fourths majority of the Parties present and voting if all efforts to reach consensus have been exhausted, at such frequency and for such a financial period as it may determine;

(f) Undertake other functions identified in this Agreement or as may be required for its implementation.

7. The Conference of the Parties may decide to request the International Tribunal for the Law of the Sea to give an advisory opinion on a legal question on the conformity with this Agreement of a proposal before the Conference of the Parties on any matter within its competence. A request for an advisory opinion shall not be sought on a matter within the competences of other global, regional, subregional or sectoral bodies, or on a matter that necessarily involves the concurrent consideration of any dispute concerning sovereignty or other rights over continental or insular land territory or a claim thereto, or the legal status of an area as within national jurisdiction. The request shall indicate the scope of the legal question on which the advisory opinion is sought. The Conference of the Parties may request that such opinion be given as a matter of urgency.

8. The Conference of the Parties shall, within five years of the entry into force of this Agreement and thereafter at intervals to be determined by it, assess and review the adequacy and effectiveness of the provisions of this Agreement and, if necessary, propose means of strengthening the implementation of those provisions in order to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

Article 48

Transparency

1. The Conference of the Parties shall promote transparency in decision-making processes and other activities carried out under this Agreement.
2. All meetings of the Conference of the Parties and its subsidiary bodies shall be open to observers participating in accordance with the rules of procedure unless otherwise decided by the Conference of the Parties. The Conference of the Parties shall publish and maintain a public record of its decisions.
3. The Conference of the Parties shall promote transparency in the implementation of this Agreement, including through the public dissemination of information and the facilitation of the participation of, and consultation with, relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, Indigenous Peoples and local communities with relevant traditional knowledge, the scientific community, civil society and other relevant stakeholders, as appropriate and in accordance with the provisions of this Agreement.
4. Representatives of States not party to this Agreement, relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, Indigenous Peoples and local communities with relevant traditional knowledge, the scientific community, civil society and other relevant stakeholders with an interest in matters pertaining to the Conference of the Parties may request to participate as observers in the meetings of the Conference of the Parties and of its subsidiary bodies. The rules of procedure of the Conference of the Parties shall provide for modalities for such participation and shall not be unduly restrictive in this respect. The rules of procedure shall also provide for such representatives to have timely access to all relevant information.

Article 49

Scientific and Technical Body

1. A Scientific and Technical Body is hereby established.
2. The Scientific and Technical Body shall be composed of members serving in their expert capacity and in the best interest of the Agreement, nominated by Parties and elected by the Conference of the Parties, with suitable qualifications, taking into account the need for multidisciplinary expertise, including relevant scientific and technical expertise and expertise in relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, gender balance and equitable geographical representation. The terms of reference and modalities for the operation of the Scientific and Technical Body, including its selection process and the terms of members' mandates, shall be determined by the Conference of the Parties at its first meeting.
3. The Scientific and Technical Body may draw on appropriate advice emanating from relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, as well as from other scientists and experts, as may be required.

4. Under the authority and guidance of the Conference of the Parties, and taking into account the multidisciplinary expertise referenced in paragraph 2 above, the Scientific and Technical Body shall provide scientific and technical advice to the Conference of the Parties, perform the functions assigned to it under this Agreement and such other functions as may be determined by the Conference of the Parties and provide reports to the Conference of the Parties on its work.

Article 50 **Secretariat**

1. A secretariat is hereby established. The Conference of the Parties, at its first meeting, shall make arrangements for the functioning of the secretariat, including deciding on its seat.

2. Until such time as the secretariat commences its functions, the Secretary-General of the United Nations, through the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the Office of Legal Affairs of the United Nations Secretariat, shall perform the secretariat functions under this Agreement.

3. The secretariat and the host State may conclude a headquarters agreement. The secretariat shall enjoy legal capacity in the territory of the host State and be granted such privileges and immunities by the host State as are necessary for the exercise of its functions.

4. The secretariat shall:

(a) Provide administrative and logistical support to the Conference of the Parties and its subsidiary bodies for the purposes of the implementation of this Agreement;

(b) Arrange and service the meetings of the Conference of the Parties and of any other bodies as may be established under this Agreement or by the Conference of the Parties;

(c) Circulate information relating to the implementation of this Agreement in a timely manner, including making decisions of the Conference of the Parties publicly available and transmitting them to all Parties, as well as to relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies;

(d) Facilitate cooperation and coordination, as appropriate, with the secretariats of other relevant international bodies and, in particular, enter into such administrative and contractual arrangements as may be required for that purpose and for the effective discharge of its functions, subject to approval by the Conference of the Parties;

(e) Prepare reports on the execution of its functions under this Agreement and submit them to the Conference of the Parties;

(f) Provide assistance with the implementation of this Agreement and perform such other functions as may be determined by the Conference of the Parties or assigned to it under this Agreement.

Article 51

Clearing-House Mechanism

1. A Clearing-House Mechanism is hereby established.
2. The Clearing-House Mechanism shall consist primarily of an open-access platform. The specific modalities for the operation of the Clearing-House Mechanism shall be determined by the Conference of the Parties.
3. The Clearing-House Mechanism shall:
 - (a) Serve as a centralized platform to enable Parties to access, provide and disseminate information with respect to activities taking place pursuant to the provisions of this Agreement, including information relating to:
 - (i) Marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, as set out in Part II of this Agreement;
 - (ii) The establishment and implementation of area-based management tools, including marine protected areas;
 - (iii) Environmental impact assessments;
 - (iv) Requests for capacity-building and the transfer of marine technology and opportunities with respect thereto, including research collaboration and training opportunities, information on sources and availability of technological information and data for the transfer of marine technology, opportunities for facilitated access to marine technology and the availability of funding;
 - (b) Facilitate the matching of capacity-building needs with the support available and with providers for the transfer of marine technology, including governmental, non-governmental or private entities interested in participating as donors in the transfer of marine technology, and facilitate access to related know-how and expertise;
 - (c) Provide links to relevant global, regional, subregional, national and sectoral clearing-house mechanisms and other gene banks, repositories and databases, including those pertaining to relevant traditional knowledge of Indigenous Peoples and local communities, and promote, where possible, links with publicly available private and non-governmental platforms for the exchange of information;
 - (d) Build on global, regional and subregional clearing-house institutions, where applicable, when establishing regional and subregional mechanisms under the global mechanism;

(e) Foster enhanced transparency, including by facilitating the sharing of environmental baseline data and information relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction between Parties and other relevant stakeholders;

(f) Facilitate international cooperation and collaboration, including scientific and technical cooperation and collaboration;

(g) Perform such other functions as may be determined by the Conference of the Parties or assigned to it under this Agreement.

4. The Clearing-House Mechanism shall be managed by the secretariat, without prejudice to possible cooperation with other relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies as determined by the Conference of the Parties, including the Intergovernmental Oceanographic Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the International Seabed Authority, the International Maritime Organization and the Food and Agriculture Organization of the United Nations.

5. In the management of the Clearing-House Mechanism, full recognition shall be given to the special requirements of developing States Parties, as well as the special circumstances of small island developing States Parties, and their access to the mechanism shall be facilitated to enable those States to utilize it without undue obstacles or administrative burdens. Information shall be included on activities to promote information-sharing, awareness-raising and dissemination in and with those States, as well as to provide specific programmes for those States.

6. The confidentiality of information provided under this Agreement and rights thereto shall be respected. Nothing under this Agreement shall be interpreted as requiring the sharing of information that is protected from disclosure under the domestic law of a Party or other applicable law.

PART VII FINANCIAL RESOURCES AND MECHANISM

Article 52 Funding

1. Each Party shall provide, within its capabilities, resources in respect of those activities that are intended to achieve the objectives of this Agreement, taking into account its national policies, priorities, plans and programmes.

2. The institutions established under this Agreement shall be funded through assessed contributions of the Parties.

3. A mechanism for the provision of adequate, accessible, new and additional and predictable financial resources under this Agreement is hereby established. The mechanism shall assist developing States Parties in implementing this Agreement, including through funding in support of capacity-building and the transfer of marine technology, and perform other functions as set out in this article for the conservation and sustainable use of marine biological diversity.

4. The mechanism shall include:

(a) A voluntary trust fund established by the Conference of the Parties to facilitate the participation of representatives of developing States Parties, in particular least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States, in the meetings of the bodies established under this Agreement;

(b) A special fund that shall be funded through the following sources:

(i) Annual contributions in accordance with article 14, paragraph 6;

(ii) Payments in accordance with article 14, paragraph 7;

(iii) Additional contributions from Parties and private entities wishing to provide financial resources to support the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction;

(c) The Global Environment Facility trust fund.

5. The Conference of the Parties may consider the possibility of establishing additional funds, as part of the financial mechanism, to support the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, to finance rehabilitation and ecological restoration of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

6. The special fund and the Global Environment Facility trust fund shall be utilized in order to:

(a) Fund capacity-building projects under this Agreement, including effective projects on the conservation and sustainable use of marine biological diversity and activities and programmes, including training related to the transfer of marine technology;

(b) Assist developing States Parties in implementing this Agreement;

(c) Support conservation and sustainable use programmes by Indigenous Peoples and local communities as holders of traditional knowledge;

(d) Support public consultations at the national, subregional and regional levels;

(e) Fund the undertaking of any other activities as decided by the Conference of the Parties.

7. The financial mechanism should seek to ensure that duplication is avoided, and complementarity and coherence promoted, among the utilization of the funds within the mechanism.

8. Financial resources mobilized in support of the implementation of this Agreement may include funding provided through public and private sources, both national and international, including, but not limited to, contributions from States, international financial institutions, existing funding mechanisms under global and regional instruments, donor agencies, intergovernmental organizations, non-governmental organizations and natural and juridical persons, and through public-private partnerships.

9. For the purposes of this Agreement, the mechanism shall function under the authority, where appropriate, and guidance of the Conference of the Parties and shall be accountable thereto. The Conference of the Parties shall provide guidance on overall strategies, policies, programme priorities and eligibility for access to and utilization of financial resources.

10. The Conference of the Parties and the Global Environment Facility shall agree upon arrangements to give effect to the above paragraphs at the first meeting of the Conference of the Parties.

11. In recognition of the urgency to address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, the Conference of the Parties shall determine an initial resource mobilization goal through 2030 for the special fund from all sources, taking into account, inter alia, the institutional modalities of the special fund and the information provided through the capacity-building and transfer of marine technology committee.

12. Eligibility for access to funding under this Agreement shall be open to developing States Parties on the basis of need. Funding under the special fund shall be distributed according to equitable sharing criteria, taking into account the needs for assistance of Parties with special requirements, in particular the least developed countries, landlocked developing countries, geographically disadvantaged States, small island developing States and coastal African States, archipelagic States and developing middle-income countries, and taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries. The special fund shall be aimed at ensuring efficient access to funding through simplified application and approval procedures and enhanced readiness of support for such developing States Parties.

13. In the light of capacity constraints, Parties shall encourage international organizations to grant preferential treatment to, and consider the specific needs and special requirements of developing States Parties, in particular the least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States, and taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, in the allocation of appropriate funds and technical assistance and the utilization

of their specialized services for the purposes of the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.

14. The Conference of the Parties shall establish a finance committee on financial resources. It shall be composed of members possessing appropriate qualifications and expertise, taking into account gender balance and equitable geographical distribution. The terms of reference and modalities for the operation of the committee shall be decided by the Conference of the Parties. The committee shall periodically report and make recommendations on the identification and mobilization of funds under the mechanism. It shall also collect information and report on funding under other mechanisms and instruments contributing directly or indirectly to the achievement of the objectives of this Agreement. In addition to the considerations provided in this article, the committee shall consider, inter alia:

- (a) The assessment of the needs of the Parties, in particular developing States Parties;
- (b) The availability and timely disbursement of funds;
- (c) The transparency of decision-making and management processes concerning fundraising and allocations;
- (d) The accountability of the recipient developing States Parties with respect to the agreed use of funds.

15. The Conference of the Parties shall consider the reports and recommendations of the finance committee and take appropriate action.

16. The Conference of the Parties shall, in addition, undertake a periodic review of the financial mechanism to assess the adequacy, effectiveness and accessibility of financial resources, including for the delivery of capacity-building and the transfer of marine technology, in particular for developing States Parties.

PART VIII IMPLEMENTATION AND COMPLIANCE

Article 53 Implementation

Parties shall take the necessary legislative, administrative or policy measures, as appropriate, to ensure the implementation of this Agreement.

Article 54

Monitoring of implementation

Each Party shall monitor the implementation of its obligations under this Agreement and shall, in a format and at intervals to be determined by the Conference of the Parties, report to the Conference on measures that it has taken to implement this Agreement.

Article 55

Implementation and Compliance Committee

1. An Implementation and Compliance Committee to facilitate and consider the implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement is hereby established. The Implementation and Compliance Committee shall be facilitative in nature and function in a manner that is transparent, non-adversarial and non-punitive.
2. The Implementation and Compliance Committee shall consist of members possessing appropriate qualifications and experience nominated by Parties and elected by the Conference of the Parties, with due consideration given to gender balance and equitable geographical representation.
3. The Implementation and Compliance Committee shall operate under the modalities and rules of procedure adopted by the Conference of the Parties at its first meeting. The Implementation and Compliance Committee shall consider issues of implementation and compliance at the individual and systemic levels, inter alia, and report periodically and make recommendations, as appropriate while cognizant of respective national circumstances, to the Conference of the Parties.
4. In the course of its work, the Implementation and Compliance Committee may draw on appropriate information from bodies established under this Agreement, as well as relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, as may be required.

PART IX

SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 56

Prevention of disputes

Parties shall cooperate in order to prevent disputes.

Article 57

Obligation to settle disputes by peaceful means

Parties have the obligation to settle their disputes concerning the interpretation or application of this Agreement by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration,

judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

Article 58
Settlement of disputes by any peaceful means chosen by
the Parties

Nothing in this Part impairs the right of any Party to this Agreement to agree at any time to settle a dispute between them concerning the interpretation or application of this Agreement by any peaceful means of their own choice.

Article 59
Disputes of a technical nature

Where a dispute concerns a matter of a technical nature, the Parties concerned may refer the dispute to an ad hoc expert panel established by them. The panel shall confer with the Parties concerned and shall endeavour to resolve the dispute expeditiously without recourse to binding procedures for the settlement of disputes under article 60 of this Agreement.

Article 60
Procedures for the settlement of disputes

1. Disputes concerning the interpretation or application of this Agreement shall be settled in accordance with the provisions for the settlement of disputes provided for in Part XV of the Convention.
2. The provisions of Part XV of and Annexes V, VI, VII and VIII to the Convention shall be deemed to be replicated for the purpose of the settlement of disputes involving a Party to this Agreement that is not a Party to the Convention.
3. Any procedure accepted by a Party to this Agreement that is also a Party to the Convention pursuant to article 287 of the Convention shall apply to the settlement of disputes under this Part, unless that Party, when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement, or at any time thereafter, has accepted another procedure pursuant to article 287 of the Convention for the settlement of disputes under this Part.
4. Any declaration made by a Party to this Agreement that is also a Party to the Convention pursuant to article 298 of the Convention shall apply to the settlement of disputes under this Part, unless that Party, when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement, or at any time thereafter, has made a different declaration pursuant to article 298 of the Convention for the settlement of disputes under this Part.
5. Pursuant to paragraph 2 above, a Party to this Agreement that is not a Party to the Convention, when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement,

or at any time thereafter, shall be free to choose, by means of a written declaration, submitted to the depositary, one or more of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of this Agreement:

(a) The International Tribunal for the Law of the Sea;

(b) The International Court of Justice;

(c) An Annex VII arbitral tribunal;

(d) An Annex VIII special arbitral tribunal for one or more of the categories of disputes specified in said Annex.

6. A Party to this Agreement that is not a Party to the Convention that has not issued a declaration shall be deemed to have accepted the option in paragraph 5 (c) above. If the parties to a dispute have accepted the same procedure for the settlement of the dispute, it may be submitted only to that procedure, unless the parties otherwise agree. If the parties to a dispute have not accepted the same procedure for the settlement of the dispute, it may be submitted only to arbitration under Annex VII to the Convention, unless the parties otherwise agree. Article 287, paragraphs 6 to 8, of the Convention shall apply to declarations made under paragraph 5 above.

7. A Party to this Agreement that is not a Party to the Convention may, when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement, or at any time thereafter, without prejudice to the obligations arising under this Part, declare in writing that it does not accept any or more of the procedures provided for in Part XV, section 2, of the Convention with respect to one or more of the categories of disputes set out in article 298 of the Convention for the settlement of disputes under this Part. Article 298 of the Convention shall apply to such a declaration.

8. The provisions of this article shall be without prejudice to the procedures on the settlement of disputes to which Parties have agreed as participants in a relevant legal instrument or framework, or as members of a relevant global, regional, subregional or sectoral body concerning the interpretation or application of such instruments and frameworks.

9. Nothing in this Agreement shall be interpreted as conferring jurisdiction upon a court or tribunal over any dispute that concerns or necessarily involves the concurrent consideration of the legal status of an area as within national jurisdiction, nor over any dispute concerning sovereignty or other rights over continental or insular land territory or a claim thereto of a Party to this Agreement, provided that nothing in this paragraph shall be interpreted as limiting the jurisdiction of a court or tribunal under Part XV, section 2, of the Convention.

10. For the avoidance of doubt, nothing in this Agreement shall be relied upon as a basis for asserting or denying any claims to sovereignty, sovereign rights or jurisdiction over land or maritime areas, including in respect to any disputes relating thereto.

Article 61
Provisional arrangements

Pending the settlement of a dispute in accordance with this Part, the parties to the dispute shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature.

PART X
NON-PARTIES TO THIS AGREEMENT

Article 62
Non-parties to this Agreement

Parties shall encourage non-parties to this Agreement to become Parties thereto and to adopt laws and regulations consistent with its provisions.

PART XI
GOOD FAITH AND ABUSE OF RIGHTS

Article 63
Good faith and abuse of rights

Parties shall fulfil in good faith the obligations assumed under this Agreement and exercise the rights recognized therein in a manner that would not constitute an abuse of right.

PART XII
FINAL PROVISIONS

Article 64
Right to vote

1. Each Party to this Agreement shall have one vote, except as provided for in paragraph 2 below.
2. A regional economic integration organization Party to this Agreement, on matters within its competence, shall exercise its right to vote with a number of votes equal to the number of its member States that are Parties to this Agreement. Such an organization shall not exercise its right to vote if any of its member States exercises its right to vote, and vice versa.

Article 65

Signature

This Agreement shall be open for signature by all States and regional economic integration organizations from 20 September 2023 and shall remain open for signature at United Nations Headquarters in New York until 20 September 2025.

Article 66

Ratification, approval, acceptance and accession

This Agreement shall be subject to ratification, approval or acceptance by States and regional economic integration organizations. It shall be open for accession by States and regional economic integration organizations from the day after the date on which the Agreement is closed for signature. Instruments of ratification, approval, acceptance and accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 67

Division of the competence of regional economic integration organizations and their member States in respect of the matters governed by this Agreement

1. Any regional economic integration organization that becomes a Party to this Agreement without any of its member States being a Party shall be bound by all the obligations under this Agreement. In the case of such organizations, one or more of whose member States is a Party to this Agreement, the organization and its member States shall decide on their respective responsibilities for the performance of their obligations under this Agreement. In such cases, the organization and the member States shall not be entitled to exercise rights under this Agreement concurrently.
2. In its instrument of ratification, approval, acceptance or accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence in respect of the matters governed by this Agreement. Any such organization shall also inform the depositary, who shall in turn inform the Parties, of any relevant modification of the extent of its competence.

Article 68

Entry into force

1. This Agreement shall enter into force 120 days after the date of deposit of the sixtieth instrument of ratification, approval, acceptance or accession.
2. For each State or regional economic integration organization that ratifies, approves or accepts this Agreement or accedes thereto after the deposit of the sixtieth instrument of ratification, approval, acceptance or accession, this Agreement shall enter into force on the

thirtieth day following the deposit of its instrument of ratification, approval, acceptance or accession, subject to paragraph 1 above.

3. For the purposes of paragraphs 1 and 2 above, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by the member States of that organization.

Article 69 **Provisional application**

1. This Agreement may be applied provisionally by a State or regional economic integration organization that consents to its provisional application by so notifying the depositary in writing at the time of signature or deposit of its instrument of ratification, approval, acceptance or accession. Such provisional application shall become effective from the date of receipt of the notification by the depositary.

2. Provisional application by a State or regional economic integration organization shall terminate upon the entry into force of this Agreement for that State or regional economic integration organization or upon notification by that State or regional economic integration organization to the depositary in writing of its intention to terminate its provisional application.

Article 70 **Reservations and exceptions**

No reservations or exceptions may be made to this Agreement, unless expressly permitted by other articles of this Agreement.

Article 71 **Declarations and statements**

Article 70 does not preclude a State or regional economic integration organization, when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement, from making declarations or statements, however phrased or named, with a view, inter alia, to the harmonization of its laws and regulations with the provisions of this Agreement, provided that such declarations or statements do not purport to exclude or to modify the legal effect of the provisions of this Agreement in their application to that State or regional economic integration organization.

Article 72 **Amendment**

1. A Party may, by written communication addressed to the secretariat, propose amendments to this Agreement. The secretariat shall circulate such a communication to all

Parties. If, within six months from the date of the circulation of the communication, not less than one half of the Parties reply favourably to the request, the proposed amendment shall be considered at the following meeting of the Conference of the Parties.

2. An amendment to this Agreement adopted in accordance with article 47 shall be communicated by the depositary to all Parties for ratification, approval or acceptance.

3. Amendments to this Agreement shall enter into force for the Parties ratifying, approving or accepting them on the thirtieth day following the deposit of instruments of ratification, approval or acceptance by two thirds of the number of Parties to this Agreement as at the time of adoption of the amendment. Thereafter, for each Party depositing its instrument of ratification, approval or acceptance of an amendment after the deposit of the required number of such instruments, the amendment shall enter into force on the thirtieth day following the deposit of its instrument of ratification, approval or acceptance.

4. An amendment may provide, at the time of its adoption, that a smaller or larger number of ratifications, approvals or acceptances shall be required for its entry into force than required under this article.

5. For the purposes of paragraphs 3 and 4 above, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by the member States of that organization.

6. A State or regional economic integration organization that becomes a Party to this Agreement after the entry into force of amendments in accordance with paragraph 3 above shall, failing an expression of a different intention by that State or regional economic integration organization:

(a) Be considered as a Party to this Agreement as so amended;

(b) Be considered as a Party to the unamended Agreement in relation to any Party not bound by the amendment.

Article 73

Denunciation

1. A Party may, by written notification addressed to the Secretary-General of the United Nations, denounce this Agreement and may indicate its reasons. Failure to indicate reasons shall not affect the validity of the denunciation. The denunciation shall take effect one year after the date of receipt of the notification, unless the notification specifies a later date.

2. The denunciation shall not in any way affect the duty of any Party to fulfil any obligation embodied in this Agreement to which it would be subject under international law independently of this Agreement.

Article 74 **Annexes**

1. The annexes form an integral part of this Agreement and, unless expressly provided otherwise, a reference to this Agreement or to one of its parts includes a reference to the annexes relating thereto.
2. The provisions of article 72 relating to the amendment of this Agreement shall also apply to the proposal, adoption and entry into force of a new annex to the Agreement.
3. Any Party may propose an amendment to any annex to this Agreement for consideration at the next meeting of the Conference of the Parties. The annexes may be amended by the Conference of the Parties. Notwithstanding the provisions of article 72, the following provisions shall apply in relation to amendments to annexes to this Agreement:
 - (a) The text of the proposed amendment shall be communicated to the secretariat at least 150 days before the meeting. The secretariat shall, upon receiving the text of the proposed amendment, communicate it to the Parties. The secretariat shall consult relevant subsidiary bodies, as required, and shall communicate any response to all Parties not later than 30 days before the meeting;
 - (b) Amendments adopted at a meeting shall enter into force 180 days after the close of that meeting for all Parties, except those that make an objection in accordance with paragraph 4 below.
4. During the period of 180 days provided for in paragraph 3 (b) above, any Party may, by notification in writing to the depositary, make an objection with respect to the amendment. Such objection may be withdrawn at any time by written notification to the depositary and, thereupon, the amendment to the annex shall enter into force for that Party on the thirtieth day after the date of withdrawal of the objection.

Article 75 **Depositary**

The Secretary-General of the United Nations shall be the depositary of this Agreement and any amendments or revisions thereto.

Article 76 **Authentic texts**

The Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts of this Agreement are equally authentic.

ANNEX I**Indicative criteria for identification of areas**

- (a) Uniqueness;
- (b) Rarity;
- (c) Special importance for the life history stages of species;
- (d) Special importance of the species found therein;
- (e) The importance for threatened, endangered or declining species or habitats;
- (f) Vulnerability, including to climate change and ocean acidification;
- (g) Fragility;
- (h) Sensitivity;
- (i) Biological diversity and productivity;
- (j) Representativeness;
- (k) Dependency;
- (l) Naturalness;
- (m) Ecological connectivity;
- (n) Important ecological processes occurring therein;
- (o) Economic and social factors;
- (p) Cultural factors;
- (q) Cumulative and transboundary impacts;
- (r) Slow recovery and resilience;
- (s) Adequacy and viability;
- (t) Replication;
- (u) Sustainability of reproduction;
- (v) Existence of conservation and management measures.

ANNEX II

Types of capacity-building and of the transfer of marine technology

Under this Agreement, capacity-building and transfer of marine technology initiatives may include but are not limited to:

- (a) The sharing of relevant data, information, knowledge and research, in user-friendly formats, including:
 - (i) The sharing of marine scientific and technological knowledge;
 - (ii) The exchange of information on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction;
 - (iii) The sharing of research and development results;
- (b) Information dissemination and awareness-raising, including with regard to:
 - (i) Marine scientific research, marine sciences and related marine operations and services;
 - (ii) Environmental and biological information collected through research conducted in areas beyond national jurisdiction;
 - (iii) Relevant traditional knowledge in line with the free, prior and informed consent of the holders of such knowledge;
 - (iv) Stressors on the ocean that affect marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including the adverse effects of climate change, such as warming and ocean deoxygenation, as well as ocean acidification;
 - (v) Measures such as area-based management tools, including marine protected areas;
 - (vi) Environmental impact assessments;
- (c) The development and strengthening of relevant infrastructure, including equipment, such as:
 - (i) The development and establishment of necessary infrastructure;
 - (ii) The provision of technology, including sampling and methodology equipment (e.g., for water, geological, biological or chemical samples);

- (iii) The acquisition of the equipment necessary to support and further develop research and development capabilities, including in data management, in the context of activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, measures such as area-based management tools, including marine protected areas, and the conduct of environmental impact assessments;
- (d) The development and strengthening of institutional capacity and national regulatory frameworks or mechanisms, including:
 - (i) Governance, policy and legal frameworks and mechanisms;
 - (ii) Assistance in the development, implementation and enforcement of national legislative, administrative or policy measures, including associated regulatory, scientific and technical requirements at the national, subregional or regional level;
 - (iii) Technical support for the implementation of the provisions of this Agreement, including for data monitoring and reporting;
 - (iv) Capacity to translate information and data into effective and efficient policies, including by facilitating access to and the acquisition of knowledge necessary to inform decision makers in developing States Parties;
 - (v) The establishment or strengthening of the institutional capacities of relevant national and regional organizations and institutions;
 - (vi) The establishment of national and regional scientific centres, including as data repositories;
 - (vii) The development of regional centres of excellence;
 - (viii) The development of regional centres for skills development;
 - (ix) Increasing cooperative links between regional institutions, for example, North-South and South-South collaboration and collaboration among regional seas organizations and regional fisheries management organizations;
- (e) The development and strengthening of human and financial management resource capabilities and of technical expertise through exchanges, research collaboration, technical support, education and training and the transfer of marine technology, such as:
 - (i) Collaboration and cooperation in marine science, including through data collection, technical exchange, scientific research projects and programmes, and the development of joint scientific research projects in cooperation with institutions in developing States;

- (ii) Education and training in:
 - a. The natural and social sciences, both basic and applied, to develop scientific and research capacity;
 - b. Technology, and the application of marine science and technology, to develop scientific and research capacities;
 - c. Policy and governance;
 - d. The relevance and application of traditional knowledge;
- (iii) The exchange of experts, including experts on traditional knowledge;
- (iv) The provision of funding for the development of human resources and technical expertise, including through:
 - a. The provision of scholarships or other grants for representatives of small island developing States Parties in workshops, training programmes or other relevant programmes to develop their specific capacities;
 - b. The provision of financial and technical expertise and resources, in particular for small island developing States, concerning environmental impact assessments;
- (v) The establishment of a networking mechanism among trained human resources;
- (f) The development and sharing of manuals, guidelines and standards, including:
 - (i) Criteria and reference materials;
 - (ii) Technology standards and rules;
 - (iii) A repository for manuals and relevant information to share knowledge and capacity on how to conduct environmental impact assessments, lessons learned and best practices;
 - (g) The development of technical, scientific and research and development programmes, including biotechnological research activities.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppgifter – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandell för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]
- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och lärarkörernas
attraktivitet. [26]
- En socionomutbildning i tiden [27]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]