



Direktiv för genomförande av BBNJ-avtalet inom ramen för FN:s havsrättskonvention till skydd för marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion

Klimat- och näringslivsdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 173 final

Celexnummer 52025PC0173

Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conservation and sustainable use for marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag på direktiv för genomförande av avtalet inom ramen för FN:s havsrättskonvention till skydd för marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion, det så kallade BBNJ-avtalet.

Regeringen är positiv till att EU ska bli part till avtalet och fortsätta ta en aktiv roll i BBNJ-avtalets genomförande. Regeringen arbetar för att Sverige ska kunna bli part i avtalet så snart som möjligt, och tillsatte i juni 2024 en utredning (UD 2024:02) med uppdrag att utreda vilka författningsändringar som är nödvändiga för att möjliggöra ett svenskt tillträde till och genomförande av BBNJ-avtalet. Utredningen lämnade över sitt betänkande till regeringen i mars 2025 (SOU 2025:36).

Regeringen bedömer preliminärt att utredningens förslag är förenliga med kommissionens förslag på direktiv. Direktivet som genomför BBNJ-avtalet omfattar avtalets samtliga delar, med undantag för regleringen om kapacitetsuppbyggnad och överföring av marin teknik.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

FN:s generalförsamling antog i juni 2023 ett nytt avtal inom ramen för FN:s havsrättskonvention, det så kallade BBNJ-avtalet. Avtalet innehåller bestämmelser till skydd för biologisk mångfald i det fria havet och Området, det vill säga i havsområden bortom nationell jurisdiktion. Avtalets övergripande syfte är att säkerställa bevarandet och en hållbar användning av sådan biologisk mångfald.

Avtalet träder i kraft 120 dagar efter att 60 parter har anslutit sig till det. Såväl EU som dess medlemsstater avser att bli parter till avtalet. Kommissionen har därför tagit fram ett förslag till ett direktiv som i EU-rätten kommer att genomföra avtalet, vilket presenterades den 24 april 2025.

Rådet har antagit beslut (EU) 2024/1830 om ingående av BBNJ-avtalet på unionens vägnar, men EU har inte - vid tidpunkten för framläggandet av detta förslag - deponerat sitt ratifikationsinstrument för BBNJ-avtalet hos FN.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller gemensamma regler för EU:s medlemsstater i syfte att genomföra del II av BBNJ-avtalet som rör marina genetiska resurser, vissa delar i del III som rör områdesbaserade förvaltningsverktyg inklusive marina skyddade områden samt del IV som rör miljöbedömningar.

Enligt kapitlet om marina genetiska resurser omfattar skyldigheterna i direktivet de anmälningar som ska göras till avtalets centrala informationsdelningsplattform (den så kallade ”clearinghousemekanismen”) enligt BBNJ-avtalet, samt skyldigheten att deponera prover och data i offentligt tillgängliga arkiv och databaser och att dela monetära och icke-monetära fördelar. Enligt direktivet ska medlemsstaterna utse en nationell behörig myndighet som ska övervaka att anmälnings- och deponeringsskyldigheterna fullgörs. Utgångspunkten enligt BBNJ-avtalet är att dess bestämmelser ska tillämpas även för såväl marina genetiska resurser som har samlats in som på digital sekvensinformation som har tagits fram före ikraftträdandet. Det finns

dock möjlighet att göra ett undantag enligt artikel 10.1 i BBNJ-avtalet, vilket EU har gjort i rådets beslut (EU) 2024/1830 om ingående av BBNJ-avtalet på unionens vägnar. I kommissionens förslag till direktiv förtydligas också att det utesluter all form av retroaktiv verkan av tillämpningen av bestämmelserna om marina genetiska resurser.

Direktivets avsnitt om områdesbaserade förvaltningsverktyg innebär skyldigheter för medlemsstaterna att dela information och samarbeta med kommissionen och andra medlemsstater om förslag till områdesbaserade förvaltningsverktyg.

Direktivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att vidta miljökonsekvensbedömningar för planerade verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll som äger rum i områden utanför nationell jurisdiktion. Medlemsstaterna är skyldiga att göra relevant information tillgänglig genom ”clearinghouse-mekanismen” under den process som genomförs enligt miljökonsekvens-direktivet och annan relevant EU-lagstiftning som innehåller bestämmelser som rör miljöbedömningar för planerade verksamheter. Detta gäller endast planerade verksamheter under medlemsstaternas jurisdiktion eller kontroll inom nationell jurisdiktion och som sannolikt kommer att ha betydande effekter på den marina miljön i områden utanför nationell jurisdiktion.

BBNJ-avtalet kräver att parterna ska säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll bedrivs i enlighet med avtalet och de beslut som antas av partskonferensen. Kommissionen har i direktivet föreslagit att definitionen av ”verksamheter under jurisdiktion eller kontroll” ska vara verksamheter som bedrivs av både offentliga och privata enheter och där medlemsstaten i enlighet med internationell rätt kan utöva sin behörighet och befogenhet (artikel 2(j)). Den svenska BBNJ-utredningen (SOU 2025:36) har i sitt betänkande bedömt att avtalets bestämmelser 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. Utredningen har föreslagit att de bestämmelser som föreslås därför ska 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.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen tillsatte i juni 2024 en utredning som fick i uppdrag att utreda vilka nationella författningsändringar som var nödvändiga för Sveriges tillträde och genomförande av BBNJ-avtalet. Utredningen presenterade sitt betänkande (SOU 2025:36) innan EU-kommissionen hade presenterat sitt förslag på genomförandedirektiv. Enligt utredningens bedömning kräver ett svenskt genomförande av BBNJ-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. Utredningen bedömer att den svenska aktiviteten i havsområden utanför nationell jurisdiktion, bortsett från sjöfarten, är 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.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Direktivet genomför del II-del IV av BBNJ-avtalet. De skyldigheter som följer av BBNJ-direktivet har i dessa delar många likheter med de som följer av MKB-direktivet, Espookonventionen och Århuskonventionen. Kommissionen har därför gjort bedömningen att den administrativa kostnaden för genomförandet av direktivet kommer att vara begränsad, eftersom de flesta nödvändiga strukturerna och reglerna redan finns på plats. För att uppfylla skyldigheterna i direktivet behöver medlemsstaterna bland annat anta

lagstiftning och administrativa åtgärder för att tillförsäkra lagstiftning som överensstämmer med skyldigheten att bland annat informera avtalets centrala informationsdelningsplattform (så kallad clearinghouse-mekanism) om insamling eller användning av marina genetiska resurser. Förslaget kan också medföra kostnader för medlemsstaterna för upprättandet av särskilda IT-program eller databaser. Kommissionen har dock uppgett att kostnaderna sannolikt kan minimeras genom att återanvända redan existerande gemensamma EU-plattformar för detta syfte. BBNJ-utredningen (SOU 2025:36) har även haft i uppdrag att bedöma vilka konsekvenser förslagen med anledning av Sveriges tillträde och genomförande av BBNJ-avtalet kan medföra. Utredningen har uppskattat förslagets konsekvenser för havs- och vattenmyndighetens arbete och organisation samt kostnaderna för hanteringen av de nya uppgifterna, både inledningsvis och över tid. Havs- och vattenmyndigheten har nyligen föreslagit en höjning av förvaltningsanslaget med 2 000 000 kr årligen för 2026 och 2027 samt med 4 000 000 kr för 2028 för genomförandet av direktivet. 1 000 000 kr motsvarar enligt myndighetens beräkning en årsarbetskraft. Utredningen bedömer även att det tillkommer kostnader för staten i form av internationella förhandlingar. En del av kostnaderna för dessa bedöms kunna täckas av avgifter. Kostnader som kan hänföras till miljöbedömningar bedöms kunna täckas av avgifter. Havs- och vattenmyndigheten föreslås får rätt att meddela föreskrifter om avgifter för kostnader för prövning och tillsyn med mera. Utredningen bedömer dock att det även kommer att krävas omfördelning från annat anslag i statsbudgeten.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till direktiv och tillstyrker målsättningen med direktivet. Regeringen tillsatte i juni 2024 en utredning som fick i uppdrag att utreda vilka nationella författningsändringar som var nödvändiga för Sveriges tillträde och genomförande av BBNJ-avtalet. Utredningen presenterade sitt betänkande (SOU 2025:36) innan EU-kommissionen hade presenterat sitt förslag på ett direktiv som ska genomföra avtalet i EU-rätten. Regeringen preliminära bedömning är att utredningens överväganden och förslag överensstämmer med kommissionens.

Mot bakgrund av regeringens budgetrestriktiva hållning bör Sverige verka för att kostnaderna begränsas både på EU-budgeten och statsbudgeten. Om förslaget medför ökade kostnader för den nationella budgeten ska dessa finansieras genom omprioriteringar inom berörda anslag i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67). Om utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten skulle bli aktuella anser regeringen att dessa ska finansieras genom omprioriteringar inom den fleråriga budgetramen (MFF).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter angående kommissionens direktiv är ännu inte kända. EU och medlemsstaterna har dock förhandlat avtalet gemensamt och gemensamma förhandlingspositioner har tagits fram genom rådsarbetsgruppen för havsrätt (COMAR) och EU och dess medlemsstater har under förhandlingar företrätt av gemensamma förhandlingsteam bestående av representanter från kommissionen och medlemsstaterna. EU och dess medlemsstater har haft en viktig och pådrivande roll under förhandlingarna. EU och flera av dess medlemsstater har meddelat att de avser att ratificera avtalet under 2025.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända. Frågan om EU:s ingående av BBNJ-avtalet behandlades i Europaparlamentet i april 2024.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för detta initiativ är artikel 192.1 i EUF-fördraget. Detta var också den rättsliga grund som låg till grund för antagandet av rådets beslut (EU) 2024/1830 om ingående av BBNJ-avtalet på EU:s vägnar.

I enlighet med artikel 191 jämförd med artikel 192.1 i EUF-fördraget ska EU bidra till att följande mål uppnås: att bevara, skydda och förbättra miljöns kvalitet, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt att främja åtgärder på internationell nivå för att hantera regionala eller globala miljöproblem, särskilt kampen mot klimatförändringarna.

Med tanke på de materiella bestämmelserna i BBNJ-avtalet, inbegripet dess mål, är den miljörättsliga grunden den rätta grunden för genomförandet av de relevanta bestämmelserna i BBNJ-avtalet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Målet med förslaget är att fastställa gemensamma bestämmelser om marina genetiska resurser i områden utanför nationell jurisdiktion, genomförande av miljökonsekvensbedömningar för verksamheter i områden utanför nationell jurisdiktion och vissa åtgärder som rör områdesbaserade förvaltningsverktyg, inbegripet marina skyddade områden. Detta mål kan på grund av verksamhetens gränsöverskridande karaktär inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna ensamma, och det finns väsentliga fördelar med att anta gemensam EU-lagstiftning. EU kan därför vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i den bestämmelsen går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Genom förslaget införlivas EU:s skyldigheter enligt BBNJ-avtalet i EU-rätten. De flesta av skyldigheterna är okomplicerade och kräver inte att lagstiftaren gör något politiskt val om hur skyldigheterna ska genomföras. Detta innebär att åtgärderna är proportionerliga.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade förslaget till direktiv den 24 april 2025. Rådet kommer i nästa steg att förhandla fram en allmän inriktning på förslaget. Förslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för miljö. Efter att Europaparlamentet tagit fram sin position kommer förslaget att förhandlas i triloger. BBNJ-avtalet förväntas träda ikraft senast under 2026.

4.2 Fackuttryck och termer

BBNJ – *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion

UNCLOS – Förenta nationernas havsrättskonvention (SÖ 2000:1)