

Utenriksdepartementet

Høringsnotat

Om forslag til ratifikasjon av en avtale av 19. juni 2023 under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

01.11.2024

Forkortelser

AMSP – Arctic Marine Strategic Plan

ATCM – De konsultative møtene under Antarktistraktaten.

ATS – Antarktistraktatsystemet

Avtalen /BBNJ – Avtale under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon

CBD – Konvensjonen om biologisk mangfold

CCAMLR – Konvensjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis

CCAS – Selkonvensjonen

CLCS – Kontinentalsokkelkommisjonen

FAO – FNs organisasjon for ernæring og landbruk

Havpanelet – Det internasjonale høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi

HRK – FNs havrettskonvensjon

ICCAT – Den internasjonale konvensjonen for bevaring av atlantisk tunfisk

ICES – Det internasjonale råd for havforskning

ICJ – Den internasjonale domstolen

IMO – FNs sjøfartsorganisasjon

ISA – Den internasjonale havbunnsmyndigheten

ITLOS – Den internasjonale havrettsdomstolen

IWC – Den internasjonale hvalfangstkommisjonen

NAFO – Den nordvest-atlantiske fiskerierorganisasjon

Naturavtalen – Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold

NEAFC – Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon

Organer – Relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer

OSPAR – Konvensjon om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren

PAME – Arktisk råds arbeidsgruppe for beskyttelse av det arktiske marine miljøet

RFMO – Regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner

UNFSA – FN-avtalen om fiske på det åpne hav

Innhold

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Sammendrag | 5 |
| 2 | Bakgrunnen for avtalen | 6 |
| 2.1 | Om norsk havrettspolitik og havsamarbeid | 6 |
| 2.2 | Havrettens system – Kyststatene og havet..... | 8 |
| 2.2.1 | Territorialfarvannet: indre farvann og sjøterritoriet..... | 8 |
| 2.2.2 | Økonomisk sone | 8 |
| 2.2.3 | Kontinentalsokkelen | 8 |
| 2.2.4 | Det åpne hav og Området..... | 9 |
| 2.3 | Avtalens tilblivelse | 10 |
| 3 | Avtalens innhold..... | 12 |
| 3.1 | Generelt om innholdet i avtalen..... | 12 |
| 3.2 | Forholdet til havrettskonvensjonen | 13 |
| 3.3 | Kyststatenes miljøjurisdiksjon | 14 |
| 3.3.1 | Generelle forpliktelser | 14 |
| 3.3.2 | Innenfor nasjonal jurisdiksjon | 14 |
| 3.4 | Forholdet til andre relevante organer | 15 |
| 4 | Nærmere om de enkelte bestemmelsene i avtalen..... | 18 |
| 4.1 | «Jurisdiksjon eller kontroll»: Nærmere om rekkevidden av statens plikter etter avtalen | 18 |
| 4.2 | Fortalen | 20 |
| 4.3 | Del I: Alminnelige bestemmelser | 21 |
| 4.4 | Del II: Marine genetiske ressurser, herunder rett og rimelig fordeling av fordeler | 23 |
| 4.5 | Del III: Tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder | 25 |
| 4.6 | Del IV: Konsekvensutredninger | 30 |

| | | |
|------|---|----|
| 4.7 | Del V: Kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi | 34 |
| 4.8 | Del VI: Institusjonelle ordninger | 35 |
| 4.9 | Del VII: Finansielle ressurser og finansieringsmekanisme | 36 |
| 4.10 | Del VIII: Gjennomføring og etterlevelse..... | 36 |
| 4.11 | Del IX: Tvisteløsning | 36 |
| 4.12 | Del X: Ikke-parter til denne avtale..... | 37 |
| 4.13 | Del XI: God tro og rettighetsmisbruk..... | 37 |
| 4.14 | Del XII: Sluttbestemmelser | 37 |
| 5 | Gjennomføring av avtalen i norsk rett | 39 |
| 6 | Økonomiske og administrative konsekvenser..... | 39 |
| 7 | Departementets vurderinger | 40 |
| 7.1 | Viktige norske hensyn | 40 |
| 7.2 | Forhandlingsresultatet..... | 41 |
| 7.3 | Erklæringer..... | 45 |
| 8 | Vedlegg..... | 45 |

1 Sammendrag

Utenriksdepartementet sender med dette på høring forslag om ratifikasjon av en avtale av 19. juni 2023 under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, heretter kalt *avtalen* (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 (BBNJ)).

Avtalen styrker og videreutvikler havrettens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (utenfor 200 milssonene og nasjonale kontinentalsokler) ved å etablere nye rettslige virkemidler. Avtalen ble formelt vedtatt ved konsensus i FNs hovedkvarter i New York 19. juni 2023. Norge undertegnet avtalen i New York 20. september 2023. Avtalen vil være en folkerettslig bindende gjennomføringsavtale under FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982, som fastsetter det grunnleggende rammeverket for alle aktiviteter i havet.

Havrettskonvensjonen har vært kritisert for å være for generell og for lite forpliktende når det gjelder bevaring av biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, og for at den ikke fastsetter noen klar regulering av marine genetiske ressurser, herunder fordeling av fordeler fra utnyttelse av disse. FNs generalforsamling besluttet derfor i desember 2017 å innkalle til en konferanse for forhandlinger om en ny avtale om marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det ble avholdt seks forhandlingsmøter, før man oppnådde enighet om avtaleteksten 4. mars 2023.

Avtalen pålegger partene en samarbeidsforpliktelse til å bevare og bruke marint biologisk mangfold i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon på en bærekraftig måte. Avtalen har fire hovedelementer; 1) den etablerer et system for tilgang til og fordeling av fordeler fra marine genetiske ressurser, 2) den regulerer etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, 3) den etablerer et rammeverk for og krav til å gjennomføre konsekvensutredninger for aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og 4) den inneholder bestemmelser om kapasitetsbygging og teknologioverføring.

Norsk ratifikasjon av avtalen anses for å være en sak av særlig stor viktighet. Stortingets samtykke til ratifikasjon er derfor nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd. Regjeringen tar sikte på å legge frem en Prop.S om samtykke til ratifikasjon av avtalen i løpet av våren 2025. Gjennomføring av avtalen vil også kreve lovendringer og innebære økonomiske konsekvenser. De lovendringer som er nødvendige for å gjennomføre avtalen i norsk rett planlegges fremmet av regjeringen i form av en Prop.L i løpet av våren 2025. Det vises her til Klima- og miljødepartementets «Høringsnotat om lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon», med forslag til ny lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og forslag til endringer i plan- og bygningsloven.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om norsk ratifikasjon av avtalen under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon av 19. juni 2023.

Avtalen i engelsk originaltekst med oversettelse til norsk følger som trykt vedlegg til høringsnotatet.

2 Bakgrunnen for avtalen

2.1 Om norsk havrettspolitikk og havsamarbeid

Havet og vår nærhet til det er av sentral betydning for norsk utenriks-, utviklings-, nærings- og sikkerhetspolitikk. Norge har verdens nest lengste kystlinje, fiskeriene har vært grunnlag for bosetning, matauk og næringsvirksomhet langs kysten, vi har dype sjøfartsrøtter og vi forvalter store havområder.

Havretten fastsetter statenes rettigheter, handlefrihet og plikter på havet. FNs havrettskonvensjon har siden den ble vedtatt i 1982 satt rammene for all aktivitet til havs. Norge spilte en viktig rolle i forhandlingene som ledet frem til konvensjonen, med daværende havrettsminister Jens Evensen i spissen. Slik det fremgår i St. prp. 37 (1995-96) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen fikk Norge gjennomslag for sine hovedinteresser i konvensjonen.

Havrettskonvensjonen har i dag 168 parter, men har i praksis enda større oppslutning. Dette forklares både med at store deler av konvensjonens regler allerede er ansett som gjeldende sedvanerett og med at den balanserer ulike hensyn, interesser, rettigheter og plikter. Ingen stater har gjennom konvensjonen fått fullt gjennomslag for sine interesser, men langt de fleste stater ser sine samlede interesser best tjent med konvensjonen og de interesseavveiningene den gir uttrykk for.

Konvensjonen representerer et kompromiss mellom kyststatsinteresser og havets friheter. Kyststatenes suverene rettigheter, herunder til ressursene, på egen kontinentalsokkel og i soner ut til 200 nautiske mil anerkjennes, samtidig som alle havets friheter, eksempelvis fri navigasjon, ble opprettholdt i havområdene utenfor territorialfarvannet. Videre nedfeller havrettskonvensjonen at det internasjonale havbunnsområdet og dets mineralforekomster er menneskehetens fellesarv.

Havrettskonvensjonen regulerer staters rettigheter og plikter for bruk av havet, men også utnyttelse av marine ressurser, og bevaring og beskyttelse av det marine miljøet. Konvensjonen pålegger statene en generell forpliktelse til å beskytte og bevare det marine miljøet, samt en forpliktelse til å treffe alle nødvendige tiltak for å hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljøet.¹

Norge har en overordnet og allmenn utenrikspolitisk interesse i å styrke den internasjonale rettsorden. Det gjelder i særlig grad på det havrettslige området hvor vi også har betydelige nasjonale interesser. Effektene av klimaendringer på havet kan i fremtiden bidra til å forsterke globale og regionale sikkerhetsutfordringer. Havretten fremmer fredelig internasjonalt samarbeid om bevaring og bærekraftig bruk av verdens hav. Dette bidrar til større forutsigbarhet og sikkerhet for investeringer og aktivitet, som er sentralt for den norske

¹ Se nærmere omtale i 3.3

økonomien. Den utgjør også det rettslige rammeverket for samarbeid om havforvaltning på globalt, regionalt og bilateralt nivå. Havrettskonvensjonen er med andre ord sentral for Norge som energinasjon, miljønasjon, sjømatnasjon og skipsfartsnasjon og bidrar til å sikre norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser i havområdene.

God håndtering av utfordringer på havet krever koordinering og samvirke mellom internasjonale institusjoner. En rekke rettslige instrumenter og rammeverk og globale, regionale, subregionale og sektorielle organer (heretter «organer») er opprettet for å fremme internasjonalt samarbeid og regulere aktiviteter på ulike områder.

Norge samarbeider, i tråd med konvensjonen, multilateralt, regionalt og bilateralt om forvaltning av havet. Norge deltar i en rekke regionale organer om samarbeid på ulike områder i nærliggende havområder, eksempelvis i Arktisk råd, samarbeid under Avtale for å hindre uregulert fiske i internasjonal del av Polhavet, Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjon (NEAFC), og under konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst- Atlanteren (OSPAR). I Antarktis ivaretas havmiljøet gjennom det internasjonale samarbeidet under Antarktistraktaten, herunder Antarktistraktatens miljøprotokoll og konvensjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR).

På globalt nivå er FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) helt sentral for regulering av internasjonal skipsfart, mens Den internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA) forvalter og kontrollerer mineralressursene på den internasjonale havbunnen. Videre er det normative arbeidet gjennom FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) helt sentralt på fiskeri- og havbruksområdet.

I løpet av det siste tiåret er det vedtatt flere nye rettslig bindende avtaler som regulerer aktivitet som påvirker havmiljøet – direkte og indirekte. I denne sammenheng kan det særlig vises til Parisavtalen² og det arbeidet som nå pågår for en ny folkerettslig bindende global avtale mot plastforurensing³. Norge har spilt og spiller en sentral rolle i rettsutviklingen på klima- og miljøfeltet.

Det er internasjonal oppslutning om flere politiske mål og erklæringer knyttet til bruk og vern av havet, herunder FNs bærekraftsmål 14: Livet i havet⁴ og 2: Utrydde sult⁵, samt det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold av desember 2022 (naturavtalen)⁶.

Norge, sammen med Palau, leder det internasjonale høynivåpanelet for en bærekraftig havøkonomi (Havpanelet), som bidrar til å sette internasjonalt søkelys på sammenhengen mellom havets miljøtilstand og økonomisk utvikling. Havpanelets 18 medlemmer, herunder USA, Storbritannia, Frankrike og Australia, har forpliktet seg til det politiske målet om

² Parisavtalen, Paris Agreement, 12. Desember 2015

³ UNEP/EA.5/Res. 14, 5/14. End plastic pollution: towards an international legally binding instrument, 2. Mars 2022

⁴ Mål 14: Livet i havet, «Bevare og bruke havet og de marine ressursene på en måte som fremmer bærekraftig utvikling»

⁵ Mål 2: Utrydde sult, «Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk»

⁶ Decision CBD COP15/4 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework

bærekraftig forvaltning av 100 prosent av havområdene innenfor nasjonal jurisdiksjon (Sustainable Ocean Plans) innen 2025.

2.2 Havrettens system – Kyststatene og havet

Havrettskonvensjonen klargjør statenes rettigheter og plikter i ulike maritime soner. Den gir kyststatene særlige rettigheter og plikter. Innerst mot kysten finner vi territorialfarvannet.

2.2.1 Territorialfarvannet: indre farvann og sjøterritoriet

I territorialfarvannet har kyststaten full suverenitet og i utgangspunktet samme myndighet som på land. Territorialfarvannet består av indre farvann og sjøterritoriet. Fjorder, bukter og mindre havområder innenfor grunnlinjen utgjør indre farvann⁷. Grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann og er samtidig utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriet og jurisdiksjonsområdene utenfor.

I indre farvann har kyststaten full suverenitet, og andre stater kan utøve aktivitet her bare i den utstrekning kyststaten aksepterer eller tillater det. Et eksempel på slik aktivitet er anløp av fremmede skip til norske havner. Også i sjøterritoriet, som strekker seg inntil 12 nautiske mil⁸ fra grunnlinjen, har kyststaten full suverenitet, men fremmede skip har her rett til uskyldig gjennomfart. Kyststaten kan også opprette en tilstøtende sone som strekker seg 12 nautiske mil fra sjøterritoriets yttergrense. Her har kyststatene ikke full suverenitet, men har lov til å kontrollere utenlandske skip ved mistanke om brudd på kyststatens toll-, helse- eller innvandringsregelverk.

2.2.2 Økonomisk sone

I den økonomiske sone ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen har kyststaten suverene rettigheter til bla. å utnytte alle ressurser og til å sikre at ressursene ikke overbeskattes. På denne måten er kyststatenes fiskeriinteresser godt ivaretatt gjennom havretten. Rettighetene i den økonomiske sonen omfatter også myndighet og en forpliktelse til å iverksette tiltak for vern og bevaring av havmiljøet. Se nærmere omtale i 3.3.2. Dette kombineres og balanseres med havets friheter som gir andre stater rett til bla. fri ferdsel. Eksempelvis kan Norge nekte andre stater å fiske i Norges økonomiske sone, men kan som hovedregel ikke legge begrensinger på retten til fri skipsfart ut over det som er vedtatt i IMO.

2.2.3 Kontinentalsokkelen

Kontinentalsokkelen er den naturlige forlengelsen av landmassene ut i havet. Alle kyststater har likevel etter havretten uten videre en kontinentalsokkel på 200 nautiske mil fra grunnlinjen dersom den ikke må avgrenses mot andre lands sokkel. Mange kyststater har en forlengelse av landmassene under havet som strekker seg lenger enn 200 nautiske mil. I slike tilfeller må kyststaten dokumentere sokkelens utstrekning for Kontinentalsokkelkommisjonen

⁷ Norges indre farvann er alt farvann som ligger innenfor grunnlinjene slik disse er trukket i tråd med havrettskonvensjonens Del II. Grunnlinjene er utgangspunktet for oppmåling av soner og sokler

⁸ 1 nm = 1,852 km.

(CLCS) i New York. Kommisjonen gir anbefalinger som i sin tur gir kyststaten rett til å fastlegge sokkelens utstrekning i tråd med dens anbefaling.

Etter havretten har alle kyststater suverene rettigheter til naturforekomster på kontinentalsokkelen. Dette innebærer rett til å utforske og utvinne mineraler og andre forekomster på og under havbunnen. Kyststatens suverene rettigheter betyr i denne sammenhengen at ingen kan utforske eller utvinne disse naturforekomstene uten uttrykkelig samtykke fra kyststaten.

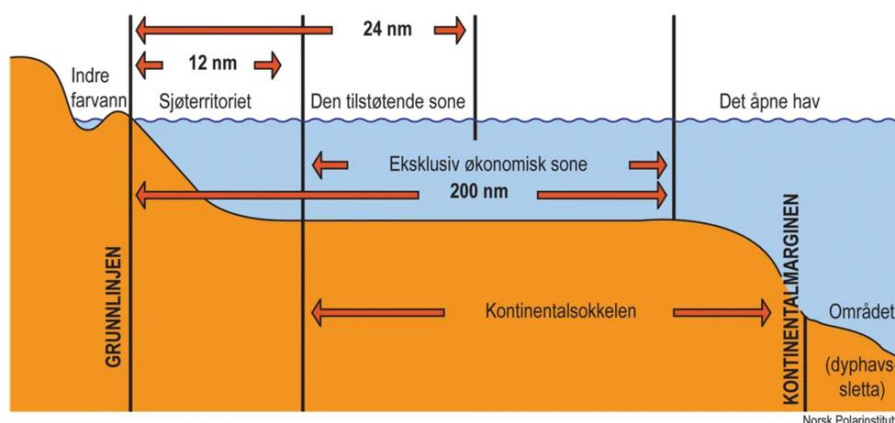
2.2.4 Det åpne hav og Området

På det åpne hav, det vil si områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon⁹, har alle stater frihet for eksempel til skipsfart, forskning og fiske. Ingen stat kan legge noen del av det åpne hav under sin jurisdiksjon, men alle stater kan la sine borgere og skip utøve aktivitet her i henhold til internasjonale og nasjonale regler. Det følger av havrettskonvensjonen at en stat som utøver sine rettigheter og oppfyller sine plikter skal ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter.

På det åpne hav er statene forpliktet til å samarbeide om for eksempel forvaltning av fiskeriressursene og vern av det marine miljø. Norge ivaretar sin samarbeidsplikt blant annet gjennom arbeidet i IMO og regionale organer, se nærmere omtale i 3.4.

I de områder hvor kontinentalsokkelen strekker seg lenger ut enn 200 nautiske mil fra grunnlinjen, kan det oppstå tilfeller hvor en kyststat har en kontinentalsokkel som ligger under åpent hav.

Havbunnsområdet utenfor nasjonale sokler kalles Området. Her har alle stater lik rett til aktivitet og utnyttelse. Området og mineralressursene her er definert som menneskehetens fellesarv og forvaltes av ISA lokalisert på Jamaica.¹⁰



Figur 1: Illustrasjon over kyststatenes ulike maritime jurisdiksjonsområder

⁹ Jf. HRK artikkel 86 «... alle havområder som ikke er omfattet av noen stats eksklusive økonomiske sone, sjøterritorium eller indre farvann eller en arkipelstats arkipelfarvann ...»

¹⁰ Avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 gir særlige regler for implementering av reglene for Området. Avtalen ble bindende for Norge 24. juli 1996, jf. St.prp. nr. 37 (1995–96).

2.3 Avtalens tilblivelse

Siden havrettskonvensjonens vedtakelse i 1982 har det samlede presset på det marine miljøet økt betydelig. Klimaendringer, forurensning, mer skipsfart, stor ressursbeskatning og annen aktivitet har vært sentrale drivere. Den internasjonale forvaltningen av havmiljøet har ikke klart å holde tritt med den mer intense bruken av havet som den teknologiske og økonomiske utviklingen har lagt til rette for.

Denne negative utviklingen for det marine miljøet generelt har også påvirket havmiljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Den sektorielle og regionale tilnærmingen til havforvaltning i disse områdene innebærer at flere organer har tilgrensende og tidvis overlappende mandater til å ivareta det marine miljøet, men uten klare arenaer for å sikre koordinering av innsatsen og samarbeid. Videre er det regioner som ikke har eksisterende organer med mandat til å treffe tiltak, til forskjell fra norske nærområder som er godt regulerte. For å styrke bevaringen av det marine miljøet, har det derfor vært behov for å få tydeligere rettslige virkemidler for helhetlig forvaltning av havmiljøet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Videre har det vært et ønske, særlig fra utviklingslandene, om å etablere regulering av marine genetiske ressurser, siden havrettskonvensjonen ikke fastsetter noen klar regulering av slike ressurser og heller ikke regulerer fordeling av eventuelle fordeler fra utnyttelsen av disse.

Innledende diskusjoner om de nevnte temaer foregikk mellom 2004-2015 i en arbeidsgruppe i FN. Diskusjonene var preget av at ulike land og regionale grupper både hadde vidt forskjellige oppfatninger om hvorvidt det var behov for en slik avtale, hva en eventuell avtale skulle inneholde, og forventninger til hva man skulle oppnå. En rekke utviklingsland ønsket en regulering av marine genetiske ressurser, og at en slik regulering måtte basere seg på prinsippet om menneskehetens fellesarv¹¹, så vel som styrket kapasitetsbygging. Flere utviklede land mente på sin side at de marine genetiske ressursene omfattes av det åpne havs frihet, og at det ikke var behov for regulering. EU var samtidig en særlig pådriver for å få på plass en avtale om områdebaserte forvaltningsverktøy og konsekvensutredninger. Frem til 2011-12 var diskusjonene polariserte og låste. Norge var i denne tidlige fasen særlig opptatt av at en eventuell ny avtale måtte gi merverdi og passe inn med eksisterende reguleringer. Gjennombruddet kom da EU og G77¹² inngikk et kompromiss om at eventuelle avtaleforhandlinger måtte omfatte alle fire elementer¹³ – samlet og som en helhet. Prosessen fikk ytterligere momentum under Rio +20, og flere land, inklusive Norge, tok nå en mer aktiv rolle i å få på plass en god og balansert avtale. Deretter ble diskusjonene fra 2015-17 formalisert i en Forberedende komité.

Gjennom grundige diskusjoner vokste verdenssamfunnets kollektive erkjennelse av behovet for en ny avtale frem, en avtale som skulle gi klarere rettsregler enn de som fremkommer av

¹¹ Jf. HRK artikkel 136, «Området og dets forekomster er menneskehetens felles arv».

¹² Group of 77 (G77) ble etablert den 15. juni 1964 av 77 utviklingsland, og gruppens formål er å promotere medlemmers kollektive økonomiske interesse. Gruppen består i dag av 133 land og Kina.

¹³ Marine genetiske ressurser, områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, konsekvensutredninger og kapasitetsbygging.

havrettskonvensjonen om staters miljøforpliktelser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, samt for regulering av marine genetiske ressurser.

Med grunnlag i resolusjon 72/249¹⁴ besluttet FNs generalforsamling i desember 2017 å etablere en forhandlingskonferanse for en ny avtale om marint biologisk mangfold i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, med fokus på fire hovedtemaer: a) marine genetiske ressurser, b) områdebaserte forvaltningstiltak, herunder marine verneområder, c) konsekvensutredninger, og d) overføring av kompetanse og teknologi.

Det første formelle møtet under forhandlingskonferansen ble avholdt i New York i september 2018, og ble gjennomført på grunnlag av et diskusjonspapir utarbeidet av konferansens president, Rena Lee fra Singapore. Andre forhandlingsrunde fant sted i New York i mars-april 2019 med utgangspunkt i et diskusjonspapir med forslag til alternative måter å forvalte og verne områder på, og med forslag til tilhørende ordlyd. Møtet ble gjennomført i fire arbeidsgrupper, en for hvert av de fire hovedtemaene. Under den tredje forhandlingsrunden, avholdt i august 2019, forhandlet man på bakgrunn av et helhetlig avtaleutkast. Fjerde forhandlingsrunde ble gjennomført i mars 2022, hvor det ble forhandlet om 70 artikler relatert til de fire hovedtemaene og tverrtematiske forhold.

Ved utløpet av fjerde forhandlingsmøte var det klart at et vesentlig arbeid gjensto før man kunne oppnå enighet, og det ble besluttet å utvide de fire opprinnelig planlagte forhandlingsrundene med en femte runde i august 2022. Til tross for stor fremgang i forhandlingene, var avstanden mellom partene for stor ved utløpet av forhandlingsrunden til å enes om et endelig resultat. Det ble derfor besluttet å sette forhandlingene på pause og kalle inn til en del to av femte runde på nyåret 2023. Siste forhandlingsrunde ble avholdt i månedsskiftet februar/mars 2023, og 4. mars lyktes partene med å oppnå enighet om avtaleteksten. Det avgjørende for enigheten om en avtale ble til slutt å treffe på balansen mellom partenes ulike prioriteringer, der reguleringen av de marine genetiske ressursene og pengemessige fordeler av slike ressurser var en nøkkel for å komme til enighet på de andre områdene.

Avtalen ble formelt vedtatt ved konsensus i FNs hovedkvarter i New York 19. juni 2023. Avtalen ble åpnet for undertegning under FNs høynivåuke i september samme år. Statsminister Jonas Gahr Støre undertegnet ved denne anledning avtalen på vegne av Norge den 20. september 2023.

Norges forhandlingsdelegasjon ble ledet av Utenriksdepartementet, og besto i tillegg av representanter fra Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet og Fiskeridirektoratet. Energidepartementet ble fortløpende konsultert, og andre berørte departementer ble konsultert ved behov. Norge var en del av høynivåambisjonskoalisjonen for avtalen og deltok aktivt i forhandlingene. Norge ledet blant annet tematiske diskusjoner om marine genetiske ressurser, konsekvensutredninger og områdebaserte forvaltningsverktøy.

¹⁴ A/RES/72/249 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, 24 Desember 2017

3 Avtalens innhold

3.1 Generelt om innholdet i avtalen

Avtalen styrker og konkretiserer havrettskonvensjonens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold. Avtalen gjelder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, dvs. det åpne hav (utenfor 200-milssonene) og Området, det internasjonale havbunnsområdet (utenfor nasjonale kontinentalsokler), se 2.2.4.

Avtalens forhold til havrettskonvensjonen og andre relevante rettslige instrumenter, rammeverk og relevante organer, så vel som spørsmål om suverenitet, suverene rettigheter og jurisdiksjon beskrives i avtalens del I.

Avtalens del II regulerer marine genetiske ressurser inkludert digital sekvensinformasjon, og en rettferdig fordeling av fordeler fra slike ressurser. Digital sekvensinformasjon er ikke definert i avtalen¹⁵, men begrepet brukes i de operative bestemmelsene.

Avtalen fastsetter krav til notifikasjon av innsamling av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. Partsmøtet er det øverste organ for forvaltningen av avtalen og består av alle parter som er bundet av den. Partsmøtet gis mulighet til, på visse betingelser, å etablere et system for fordeling av fordeler fra utnyttelse av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. Slike fordeler kan for eksempel være del av inntektene fra fremtidig salg av farmasøytiske produkter som stammer fra genetisk sekvensinformasjon. I påvente av at den kommersielle aktiviteten øker, skal utviklede land betale et bidrag til fordeling av fordeler til et spesialfond. Dette vil bidra til rettferdig fordeling og muligheter for utviklingslandene til å ta del i slik virksomhet.

Avtalens del III inneholder regler og en detaljert prosedyre for partsmøtet til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Med områdebaserte forvaltningsverktøy menes forvaltningstiltak for et geografisk definert område for en eller flere sektorer eller aktiviteter og sektorovergripende marine verneområder. Forholdet til eksisterende organer er klarlagt, slik at partsmøtets kompetanse til å opprette områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, er begrenset der det foreligger andre rettslige instrumenter, rammeverk eller organer som har kompetanse til å treffe slike tiltak eller har truffet tiltak.

Avtalens del IV fastsetter et rammeverk for og krav til å gjennomføre konsekvensutredninger for aktiviteter i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det er staten som har ansvar for aktiviteten som vurderer om en planlagt aktivitet krever konsekvensutredning eller ikke, og som deretter, basert på gjennomført konsekvensutredning der det er påkrevd, beslutter om en aktivitet kan gjennomføres eller ikke.

Avtalens del V omfatter kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi. Dette kan omfatte forskningssamarbeid og/eller teknologioverføring med tanke på avtalens del II til IV. Metoder for kapasitetsbygging og teknologioverføring er utdypet i avtalens vedlegg II. En

¹⁵ Det finnes ingen autoritativ definisjon av begrepet, som er gjenstand for pågående forhandlinger bla. i kontekst av CBD. Det refererer til digitale sekvenser eller rekker av genetisk materiale.

egen komité for kapasitetsbygging og teknologioverføring skal etableres. Hensikten med denne delen av avtalen er blant annet å sette utviklingsland i stand til å gjennomføre avtalens forpliktelser.

Avtalen legger opp til å etablere enkelte institusjoner, herunder et eget sekretariat, et vitenskapelig og teknisk organ og en mekanisme for informasjonsutveksling, som skal finansieres gjennom partenes pliktige bidrag. Det etableres en finanseringsmekanisme som skal bistå utviklingsland i å gjennomføre avtalen, og denne består bla. av et frivillig fond for kapasitetsbygging og et spesialfond som skal finansieres gjennom årlige pliktige bidrag fra utviklede land. Utviklede lands bidrag til spesialfondet vil tilsvare 50 prosent av landets generelle pliktige bidrag.

3.2 Forholdet til havrettskonvensjonen

Havrettskonvensjonens del XII etablerer et globalt rettslig rammeverk for vern og bevaring av det marine miljøet. Her fastsettes blant annet generelle forpliktelser til å beskytte og bevare det marine miljøet, og til å forhindre forurensning av det marine miljøet fra menneskelig aktivitet. Bestemmelsene fremmer videre et internasjonalt samarbeid med sikte på utvikling av regionale og globale regler og prosedyrer til vern og bevaring av havmiljøet.

Denne avtalen er en gjennomføringsavtale til havrettskonvensjonen. Den klargjør og videreutvikler konvensjonens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Forholdet til havrettskonvensjonen er regulert i avtalens artikkel 5. Avtalen skal tolkes og anvendes på en måte som samsvarer med konvensjonen. Bestemmelsene i avtalen skal ikke berøre statenes rettigheter og forpliktelser etter havrettskonvensjonen. Tvisteløsningsmekanismene i havrettskonvensjonens del XV gjelder i utgangspunktet også for denne avtalen, med visse unntak som er beskrevet nærmere i artikkel 60.

Avtalen er den tredje gjennomføringsavtalen under havrettskonvensjonen.

Avtalen om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 1994 (ikrafttredelse 27. juli 1996) gjennomfører og modifierer konvensjonens del XI om rettsordningen for havbunnsmineraler på de store havdyp utenfor nasjonal jurisdiksjon. Den var i sin tid avgjørende for en tilnærmet universell oppslutning om konvensjonsverket. Bestemmelsene i avtalen av 1994 og del XI skal tolkes og anvendes sammen som ett enkelt dokument. Ved uoverensstemmelse går bestemmelsene i avtalen av 1994 foran.

Avtalen om gjennomføring av bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander av 1995, heretter UNFSA (ikrafttredelse 11. desember 2001), supplerer havrettskonvensjonen med nærmere regler for bevarings- og forvaltningsregimer for denne type fiskebestander. Selv om denne avtalen er en gjennomføring av havrettskonvensjonens bestemmelser, er det mulig å bli part til denne avtalen uten å være part til havrettskonvensjonen. Også den foreliggende avtalen er utformet slik at den åpner for dette.

3.3 Kyststatenes miljøjurisdiksjon

3.3.1 Generelle forpliktelser

Stater har etter havrettskonvensjonen artikkel 192 en plikt til å verne og bevare det marine miljø. Denne plikten er generell og gjelder uavhengig av jurisdiksjonsområder. Etter artikkel 194, nr.1 skal stater iverksette alle nødvendige tiltak i tråd med havrettskonvensjonen for å hindre forurensning av det marine miljøet. Dette skal inkludere nødvendige tiltak for å verne og bevare sjeldne eller sårbare økosystemer og tilholdssted for truede arter eller andre former for liv i havet, jf. artikkel 194, nr. 5. Det er klart at tiltak kan innebære regulering av aktivitet for å hindre skade på miljøet i et nærmere avgrenset område. Statene velger selv hvilke tiltak som anses hensiktsmessige for å oppfylle de relevante miljøkravene. Statene skal etter artikkel 204 overvåke faren for forurensning som følge av virksomhet de selv tillater, og vurdere en virksomhets mulige virkninger på det marine miljøet, jf. artikkel 206.

3.3.2 Innenfor nasjonal jurisdiksjon

I territorialfarvannet¹⁶: I territorialfarvannet (indre farvann og sjøterritoriet) har kyststaten full suverenitet og i utgangspunktet samme myndighet som på land, jf. HRK artikkel 2. Skip fra alle stater har rett til uskyldig gjennomfart gjennom sjøterritoriet, men kyststaten kan vedta lover og forskrifter om slik gjennomfart med hensyn til bevaring av kyststatens miljø og de levende ressurser i havet etter artikkel 21, nr.1, (f) og (e).

I den økonomiske sone:¹⁷ I den økonomiske sonen har kyststaten etter HRK artikkel 56, nr.1 (b) (iii) eksplisitt jurisdiksjon med hensyn til vern og bevaring av det marine miljø. I utøvelsen av denne jurisdiksjonen må kyststaten ta tilbørlig hensyn til andre staters rettigheter og plikter ved og kunne tilpasses konkret. Aktivitet kan reguleres for å unngå skade på miljøet.

På kontinentalsokkelen¹⁸: HRK kapittel VI om kontinentalsokkelen har ingen eksplisitte referanser til vern og bevaring av det marine miljø, slik artikkel 56, nr.1 har for den økonomiske sonen. Statenes plikt etter artikkel 192 til å verne og bevare det marine miljø er generell og gjelder også på kontinentalsokkelen og for kyststatens utøvelse av sine suverene rettigheter etter artikkel 77, nr.1 til å utforske og utnytte levende og ikke-levende ressurser på sokkelen. Vern og bevaring kan inkludere regulering av aktivitet i nærmere avgrensede områder for å beskytte miljøet mot negativ påvirkning. Etter artikkel 208 skal kyststaten vedta lover og forskrifter og iverksette tiltak for å hindre forurensning av det marine miljø fra havbunnsvirksomhet og kunstige innretninger og anlegg under dens jurisdiksjon.

¹⁶ Se 2.2.1

¹⁷ Se 2.2.2

¹⁸ Se 2.2.3

3.4 Forholdet til andre relevante organer

En forutsetning i avtalen (og et premiss for forhandlingene om avtalen) er at den nye avtalen ikke skal undergrave relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer (jf. avtalens artikkel 5)¹⁹. Avtalen skal i stedet supplere ved behov og bidra til samhandling for helhetlig havforvaltning. Dette bidrar til å styrke den eksisterende regionale og sektorielle tilnærmingen til havforvaltning.

Det eksisterer flere regionale og globale organisasjoner, kommisjoner, råd og andre samarbeidsfora med mandater innenfor forvaltning av havmiljøet, fiskeri og andre havnæringer. Flere av disse har overlappende geografiske virkeområder. Noen av disse har et folkerettslig grunnlag, andre er politisk basert. Norge deltar aktivt i flere slike, bl.a. regionale samarbeidsfora som har forvaltnings- eller reguleringsoppgaver. De har spesialkompetanse på sine felt og er ofte sammensatt på en måte som gjør at alle berørte interesser er representert. De har vært og er viktige for å ivareta norske interesser, og Norge vil fortsatt prioritere arbeidet i disse samarbeidsforaene.

En viktig begrunnelse for avtalen har vært behovet for å fremme mer helhetlig forvaltning i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, gjennom økt samarbeid og åpenhet i og mellom stater og organer engasjert i forvaltningen av havmiljø, fiskeri, skipsfart, mineralutvinning mv. Avtalen inneholder en generell forpliktelse til samarbeid for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, herunder gjennom å styrke og forbedre samarbeid med og mellom relevante organer. Partene skal bestrebe seg på å fremme formålene med avtalen når de er med på å treffe beslutninger i henhold til andre relevante organer. Videre inneholder avtalen bestemmelser om forholdet mellom avtalen og eksisterende organer, herunder bl.a. bestemmelser om konsultasjon og kompetansefordeling.

Avtalen etablerer et sekretariat, et vitenskapelig og teknisk organ og et partsmøte med myndighet til å vedta tiltak.

Kunnskapsbaserte og effektive beslutninger fattes best nært det aktuelle området og den aktuelle aktiviteten. Grovt sagt gjør avtalen på flere punkter et skille mellom områder og aktiviteter som dekkes av kompetansen til en sektoriell eller regional organisasjon, instrument etc. og områder og aktiviteter som ikke er dekket av slik kompetanse. Dette er i tråd med forutsetningene i avtalens artikkel 5.

Avtalens anvendelse i konkrete tilfeller, herunder hvorvidt partsmøtet kan treffe vedtak i et konkret tilfelle, beror derfor i stor grad på kompetansen til de relevante instrumentene, rammeverkene, organisasjonene og organene. I noen havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon finnes det allerede en altomfattende regulering og/eller et omfattende samarbeid mellom ulike organer, mens i andre områder er reguleringen og samarbeidet mindre omfattende. Kompetansen til instrumentene, rammeverkene og organisasjonene vil variere både geografisk og tematisk.

Organer som IMO, ISA, NEAFC, Den blandete norsk- russiske fiskerikommisjon, avtalen for å hindre uregulert fiske i Polhavet, OSPAR, Det internasjonale råd for havforskning (ICES),

¹⁹ Se 4.3

CCAMLR, De konsultative møtene under Antarktistraktaten (ATCM), Arktisk råd, Den nordvest-atlantiske fiskeriorganisasjon (NAFO), Den internasjonale konvensjonen for bevaring av atlantisk tunfisk (ICCAT) og Den internasjonale hvalfangstkommisjonen (IWC) vil omfattes av artikkel 5 om at avtalen ikke skal undergrave eksisterende organers kompetanse. Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og den tilhørende Nagoyaprotokollen²⁰ omfattes eksempelvis av instrumenter som ikke skal undergraves. Det samme gjelder nye organer som måtte bli opprettet og som omfattes av bestemmelsen i artikkel 5.

Dette innebærer at avtalen ikke må tolkes og anvendes på en måte som undergraver disse organene, og at partsmøtet ikke kan fatte vedtak som svekker myndigheten, evnen eller effektiviteten til disse organene.

Nedenfor følger en kort oversikt over noen av de relevante instrumentene, rammeverkene, organisasjonene og organene i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon som er spesielt relevante for havområder som berører norske interesser.

3.4.1.1 Globale reguleringer, sektorreguleringer og organer

- Havrettskonvensjonen
 - ISA etableres i havrettskonvensjonen. Havbunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon, utgjør Det internasjonale havbunnsområdet (Området). Utnyttelse av mineralressursene her er regulert i havrettskonvensjonen. ISA ble opprettet for å tilrettelegge for og forvalte virksomheten i Området, og for å forvalte mineralforekomstene. ISA har vedtatt regelverk for utforskning av mineraler. Per 2024 forhandles det om et utvinningsregelverk. ISA kan med grunnlag i egen miljøjurisdiksjon vedta regionale miljøplaner i Området.
 - FN-avtalen om fiske på det åpne hav (UNFSA) fra 1995 er et supplement til havrettskonvensjonen. Avtalen pålegger kyststatene og stater som fisker på det åpne hav, å delta i regionalt samarbeid om forvaltning av vandrende fiskebestander. Den inneholder detaljerte regler om etablering av regionale organisasjoner og hvordan samarbeidet i organisasjonene skal foregå.
- IMO er etablert i traktat. IMO er FNs organ for regulering av internasjonal skipsfart. Organisasjonens mandat er å fremme samarbeid mellom stater, ha ansvar for trygg sjøfart og å forhindre forurensing fra skip. IMO kan bl.a. opprette særskilt sensitive sjøområder.
- Konvensjon om bekjempelse av havforurensninger ved dumping av avfall og annet materiale (Londonkonvensjonen) av 1972 er en global konvensjon med formål å beskytte havmiljøet og gjennomføre alle praktiske tiltak for å bekjempe havforurensning som følge av menneskelig aktivitet. Dette gjelder blant annet utslipp av miljøfarlig avfall og dumping av avfall og annet materiale fra skip og fly. Protokoll til Konvensjon om bekjempelse av havforurensninger ved dumping av avfall og annet materiale av 1996 (Londonprotokollen) moderniserer konvensjonen og

²⁰ Nagoya-protokollen om tilgang til genetiske ressurser og en rimelig og likeverdig fordeling av fordeler som følger av utnyttningen av disse

vil på sikt erstatte den. Protokollen er strengere enn den opprinnelige konvensjonen. Denne legger stor vekt på føre-var-prinsippet og forbyr all dumping med unntak av enkelte typer avfall som er spesifisert i en egen liste. Protokollen ble i 2007 endret for å tillate og samtidig regulere lagring av CO₂ i geologiske strukturer under havbunnen. Den ble videre endret i 2009 slik at den på nærmere angitte vilkår tillater eksport av CO₂ på tvers av landegrensler for lagringsformål.

- Naturavtalen under CBD ble vedtatt i 2022, og inneholder 23 globale, politiske handlingsmål, som inkluderer målet om bevaring og restaurering av minst 30 prosent av alle land- og havområder.

3.4.1.2 Regionale sektorreguleringer og organer

- Norge deltar i flere regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMOer) der bl.a. NEAFC og CCAMLR (sistnevnte har et bredere mandat enn kun fiskeriforvaltning, jf. nedenfor) er spesielt sentrale for norske interesser. I tillegg foregår det også annet regionalt og bilateralt fiskerisamarbeid i våre nærområder som den nye avtalen også må respektere, bl.a. Avtale for å hindre uregulert fiske i internasjonal del av Polhavet av 2018 og Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon.
 - Den nord-østatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC) er etablert ved egen konvensjon av 1980 og har et kompetanseområde som strekker seg fra Biscaya og helt opp til polpunktet. NEAFC har siden 2004 gjort bruk av arealbaserte forvaltningstiltak ved å stenge sårbare områder for bunnfiske, noe som senere resulterte i anbefalinger om dette fra FNs generalforsamling. De samme områdene er i stor grad vedtatt som marine verneområder i OSPAR. NEAFC har også regler og praksis relatert til konsekvensutredninger.
- OSPAR-konvensjonen av 1992 etablerte OSPAR-kommisjonen. Det geografiske kompetanseområdet sammenfaller i stor grad med NEAFCs område beskrevet ovenfor, det vil si helt opp til polpunktet. OSPAR har som overordnet mål å hindre og eliminere forurensning og å treffe nødvendige tiltak for å beskytte havområdet mot skadevirkninger av menneskelig aktivitet. OSPAR har et mål om et økologisk sammenhengende og representativt felles nettverk av marine verneområder. I tillegg til partenes egne verneområder innenfor nasjonal jurisdiksjon, har partene gått sammen om å opprette åtte verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. OSPAR vedtok i 2021 et mål om å videreutvikle sitt nettverk av marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak til å dekke minst 30 prosent av OSPARs maritime område innen 2030. OSPAR samarbeider med NEAFC for å oppnå en helhetlig havmiljøforvaltning i Nordøst-Atlanteren.
- Arktisk råd med sine åtte medlemsstater gir viktige bidrag til havforvaltning gjennom en omfattende produksjon av faglige rapporter, analyser og retningslinjer for forvaltningsmessige og politiske løsninger. Dette arbeidet blir i hovedsak utført av ekspertgrupper under Arktisk råds arbeidsgruppe for beskyttelse av det arktiske marine miljøet (PAME), i henhold til Arctic Marine Strategic Plan (AMSP).
- Antarktistraktaten, med miljøprotokollen. Antarktistraktaten av 1. desember 1959 gjelder etter artikkel VI for land- og havområdene sør for 60 grader S. I tillegg kommer en egen protokoll om miljøvern av 4. oktober 1991 som etter artikkel 2

gjelder for samme område og avhengige og tilhørende økosystemer. Miljøprotokollen artikkel 11 etablerer en egen miljøvernkomité som rapporterer til Antarktistraktatens beslutningsorgan ATCM. Under miljøprotokollen er det etablert et eget system for konsekvensutredninger. Antarktistraktaten har vært opphav til flere mellomstatlige avtaler som utgjør det såkalte Antarktistraktatsystemet (ATS). I tillegg til selve traktaten er CCAMLR, miljøprotokollen og selkonvensjonen (CCAS) sentrale avtaler i dette systemet. Dette er et altomfattende samarbeid for bevaring og forvaltning av det marine miljø i Antarktis, som både omfatter fiskerireguleringer og miljøjurisdiksjon. Systemet er også satt opp til å utvikle nye forvaltningsmekanismer ved behov. Blant annet har ATCM spørsmål om regulering av marine genetiske ressurser på dagsorden. Norge, Storbritannia, New Zealand, Australia, Frankrike, Argentina og Chile gjør krav på landområder i Antarktis. Selve bærebjelken i det internasjonale samarbeidet under Antarktistraktaten er artikkel IV i traktaten. Denne bestemmelsen fryser situasjonen ved at nye krav ikke kan fremmes, samtidig som eksisterende krav og grunnlaget for den ikke skal svekkes eller styrkes. Sagt på en annen måte, er partene enige om å være uenige om suverenitetsforholdene i Antarktistraktatens virkeområde.

- Kommissjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR) er etablert med hjemmel i art VII i konvensjon om bevaring av marine ressurser i Antarktis av 20. mai 1980. Ansvarsområdet er i artikkel I definert til Antarktis sør for 60 grader S og til marine levende ressurser i «området mellom denne breddegraden og den antarktiske konvergens som er en del av det antarktiske marine økosystem». CCAMLR har et bredt spekter av virkemidler for økosystembasert forvaltning av de marine ressursene i konvensjonens virkeområde, herunder områdebaserte forvaltningstiltak som stenging av sårbare områder for bunnfiske med trål, opprettelse av marine verneområder mm. Det er etablert egne ordninger for samarbeid mellom CCAMLR og Antarktistraktatens miljøkomité på områder hvor disse organenes mandat overlapper hverandre.

4 Nærmere om de enkelte bestemmelsene i avtalen

4.1 «Jurisdiksjon eller kontroll»: Nærmere om rekkevidden av statens plikter etter avtalen

Formuleringen «aktiviteter under deres jurisdiksjon eller kontroll» benyttes flere steder i avtalen, herunder i Fortalen, del II, del III og del IV. Begrepet “under deres jurisdiksjon eller kontroll” er samsvarer med HRK artikkel 194, nr. 2 som omhandler statenes forpliktelse til å iverksette tiltak for å unngå forurensningsskade på andre staters territorium og/eller områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Artikkel 194, nr. 2 hadde i sin tid sitt utgangspunkt i prinsipp 21 i Stockholmerklæringen²¹ av 1972, og i prinsippet om at ingen stat kan tillate handlinger som

²¹ «States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the

medfører krenkelser av rettslig beskyttede interesser (herunder miljøet) utenfor egen jurisdiksjon. I dag anses dette som et sedvanerettslig prinsipp, som også er lagt til grunn av Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) i en rådgivende uttalelse om atomvåpen fra 1996²².

Ordlyden «aktivitet» er vid, og omfatter i utgangspunktet all virksomhet som skjer innenfor avtalens virkeområde. I forhandlingsprosessen var det likevel en klar felles forståelse om en nedre grense for hva som av praktiske grunner kan regnes omfattet – ikke *enhver* påvirkning vil være omfattet av begrepet. Et spørsmål i forhandlingsprosessen var om det var hensiktsmessig med en opplisting av bestemte typer av aktiviteter som ikke skulles omfattes av avtalen, herunder eksempelvis fiskeriaktivitet og skipsfart, enten fordi aktiviteten allerede var dekket av eksisterende reguleringer eller fordi det var antatt at den ikke ville nå opp til terskelen i avtalen. For ikke å innskrenke avtalens virkeområde utilsiktet, valgte man i stedet en funksjonell begrensning gjennom avtalens artikkel 5, nr. 2, som fastsetter at avtalen ikke kan tolkes eller anvendes på en måte som undergraver relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer.

Begrepet «jurisdiksjon eller kontroll» er en sentral ramme for staters forpliktelser etter avtalen. Med «jurisdiksjon» forstås en stats rett til myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse omfatter her både lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. De ulike formene for jurisdiksjon - lovgivningsjurisdiksjon, tvangsjurisdiksjon, og domsjurisdiksjon - vil kunne ha ulike virkeområder. Tvangsjurisdiksjon er i utgangspunktet begrenset til territoriet, mens lovgivningsjurisdiksjon i større utstrekning kan gjøres gjeldende utenfor territoriets grenser, så langt dette ikke kolliderer med andre staters jurisdiksjon. Statens forpliktelser etter avtalen vil gjelde på eget territorium hvor den utøver full jurisdiksjon, men også i andre områder og kontekster hvor den *etter folkeretten* kan utøve jurisdiksjon. Et nærliggende eksempel fra HRK er artikkel 92, nr.1 som slår fast at et skip er underlagt flaggstatens eksklusive jurisdiksjon, med de unntak som gjelder. Ordlyden «kontroll» er vid, og går også utover ren flaggstatsjurisdiksjon.

Begrepet omfatter både aktivitet på staters eget territorium, i områder hvor stater utøver suverene rettigheter som økonomisk sone og kontinentalsokkelen og aktivitet utenfor, f.eks. det åpne hav og det internasjonale havbunnsområdet (Området jf. HRK artikkel.1 nr.1,1). Både aktiviteter iverksatt i statlig og privat regi omfattes, med andre ord vil en stat også ha ansvar for å sørge for at private selskaper skjøtter sin virksomhet i tråd med avtalens forpliktelser såfremt de opptrer innenfor statens jurisdiksjon eller kontroll.

Det kan tenkes tilfeller med overlappende jurisdiksjon eller kontroll, mao. der to stater kan utøve myndighet over samme aktivitet. Avtalen regulerer ikke dette. Dette innebærer ikke nødvendigvis at utøvelse av norsk myndighet vil være i strid med den andre partens jurisdiksjon, men rekkevidden av Norges myndighet vil i slike tilfeller måtte avklares konkret.

responsibility to ensure that activities *within their jurisdiction or control* do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”, Stockholmerkleringen, 1972

²² ICJ, 8. juli 1996, Legality on the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, Advisory Opinion.

Til tross for at begrepet «jurisdiksjon eller kontroll» er benyttet i en rekke ulike rettslige kontekster, må jurisdiksjonsbegrepet i avtalen forstås i lys av havrettskonvensjonen og tilsvarende begrepsbruk benyttet der. Begrepet i avtalen kan ikke uten videre tolkes på samme måte som i andre konvensjoner, og vil motsatt heller ikke kunne påvirke forståelsen av tilsvarende begrep i andre konvensjoner.

I sin rådgivende uttalelse om klimaendringer av 2024 ga Havrettsdomstolen (ITLOS) generell veiledning til forståelsen av begrepet. Domstolen uttalte at:

*“The phrase “activities under their jurisdiction or control” refers to activities carried out by both public and private actors. In addition, there should **be a link of jurisdiction or control between such activities and a State**. The concept of “jurisdiction or control” of a State in this context is a broad one, encompassing not only its territory but also areas in which the State can, in accordance with international law, **exercise its competence or authority**. Such areas include, for example, a State’s exclusive economic zone and continental shelf. Activities carried out on board ships or aircraft which are registered in a State may also be considered activities under the jurisdiction of that State”.*²³(våre uthevninger)

At det må være en kobling mellom staten og aktiviteten i form av at den må ha jurisdiksjon eller kontroll, gir uttrykk for at det også eksisterer en nedre grense for hvilken aktivitet staten med rimelighet kan forventes å være ansvarlig for at skjer innenfor avtalens rammer. Staten må ha folkerettslig kompetanse til å utøve myndighet over eller føre kontroll med aktiviteten – regulatorisk, økonomisk eller på andre måter. At avtalen forutsetter at staten har anledning til å kreve, tillate eller forby at aktiviteten settes i gang støtter en slik forståelse. I tolkningen av begrepet må man se hen til den generelle rettsutviklingen på området.

4.2 Fortalen

Fortalen gir i tolv avsnitt bakgrunnen, rammen for og formålet med avtalen. Den inneholder ikke bindende bestemmelser, men kan ha betydning for fortolkningen av avtalen. Fortalen viser til de relevante bestemmelsene i HRK, og understreker viktigheten av å respektere balansen mellom rettigheter, forpliktelser og interesser som er nedfelt i konvensjonen. Videre vises det til behovet for å bedre håndtere spørsmål om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon gjennom samarbeid. Fortalen erkjenner også viktigheten av å bidra til å realisere en rettferdig og rimelig internasjonal økonomisk orden som tar hensyn til hele menneskehetens interesser og behov, særlig utviklingslands interesser og behov, og rollen kapasitetsbygging, overføring av marin teknologi, og en rett og rimelig fordeling av de eventuelle fordelene fra utnyttelse av marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, spiller i denne forbindelse. Fortalen understreker partenes ønske om å beskytte, pleie og sikre ansvarlig bruk av det

²³ ITLOS, 24. mai 2024, Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal), para 247

marine miljøet, opprettholde helheten i økosystemer i havet og bevare den iboende verdien av biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

4.3 Del I: Alminnelige bestemmelser

Del I inneholder åtte artikler som gjelder for hele avtalen, med mindre noe annet er uttrykkelig nevnt. Denne delen har bestemmelser om definisjoner (artikkel 1), alminnelig formål (artikkel 2), virkeområde (artikkel 3), unntak (artikkel 4), forholdet mellom avtalen og konvensjonen og relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer (artikkel 5), forholdet til suverenitet, suverene rettigheter og jurisdiksjon (artikkel 6), alminnelige prinsipper og tilnærminger (artikkel 7) og internasjonalt samarbeid (artikkel 8).

Artikkel 1 inneholder definisjoner av sentrale begreper i avtalen, herunder blant annet hva som menes med begrepene «områdebasert forvaltningsverktøy», «marint verneområde», «marine genetiske ressurser», og «konsekvensutredning». Disse begrepene vil bli nærmere omtalt i tilknytning til de enkelte delene der de kommer opp. Av mer generell relevans for flere av avtalens deler er bl.a. definisjonen av områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er definert til det åpne hav og Området, jf. konvensjonens del VII (om det åpne hav) og del XI (om Området). En part er definert til en stat eller en regional organisasjon for økonomisk integrasjon som har samtykket til å være bundet av avtalen, og som avtalen er i kraft for. En regional organisasjon for økonomisk integrasjon er videre definert til en organisasjon bestående av suverene stater i en gitt region som dens medlemsstater har overført kompetanse til og som er behørig bemyndiget i samsvar med sine interne prosedyrer til å bli part til avtalen. Definisjonen er inntatt for å kunne inkludere EU som part til avtalen. Bærekraftig bruk er definert til å bruke biologisk mangfold på en måte og i et omfang som ikke fører til svekket biologisk mangfold på lang sikt, for derved å opprettholde dets potensial for å tilfredsstille behovene og forhåpningene til nåværende og fremtidige generasjoner. Dette er i stor grad i samsvar med tidligere definisjoner av begrepet i ulike politiske dokumenter.

Artikkel 2 fastsetter at avtalens alminnelige formål er å sikre bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, i nåtiden og på lang sikt. Dette skal skje gjennom effektiv gjennomføring av de relevante bestemmelsene i konvensjonen og gjennom ytterligere internasjonalt samarbeid og samordning. Avtalens formål omfatter både bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Internasjonalt samarbeid og samordning er det sentrale virkemiddelet.

Artikkel 3 slår fast at avtalens virkeområde er områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det betyr at avtalen gjelder på det åpne hav (utenfor 200-milssonene), og i Området (det internasjonale havbunnsområdet utenfor de nasjonale kontinentalsokler).

Artikkel 4 inneholder unntak fra avtalen. Avtalen gjelder blant annet ikke for krigsskip og militære fly. Med unntak for avtalens del II, gjelder avtalen ikke for statsfartøy og fly som utelukkende benyttes til ikke-kommersiell tjeneste, i tråd med HRK.

Artikkel 5 beskriver forholdet mellom avtalen og havrettskonvensjonen, og relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante, globale, regionale, subregionale og sektorielle organer. Artikkel 5, nr.1 fastsetter at avtalen skal tolkes og anvendes i samsvar med havrettskonvensjonen. Ingen av avtalens bestemmelser skal berøre staters rettigheter, jurisdiksjon eller plikter etter havrettskonvensjonen. Bestemmelsen ivaretar på denne måten balansen og kompromisset mellom kyststaters og andre staters interesser som havrettskonvensjonen representerer. Etter artikkel 5, nr. 2 skal avtalen både tolkes og anvendes på en måte som ikke undergraver relevante organer. Avtalen skal altså ikke svekke slike relevante instrumenter, rammeverk og organer, men heller bygge på og styrke den eksisterende regionale og sektorielle tilnærmingen til havforvaltning. Bestemmelsen skal samlet sikre at avtalen finner sin plass som en integrert del av det etablerte havrettsregimet under havrettskonvensjonen, og som et tillegg til eksisterende avtaler som for UNFSA, relevante IMO-instrumenter og regionale havavtaler. Videre skal avtalen tolkes og anvendes på en måte som sikrer bedre helhet og samordning mellom de ulike organene. Artikkel 5, nr. 3 stadfester at den rettslige statusen til ikke-parter til havrettskonvensjonen eller andre tilknyttede avtaler vil forbli uberørt – mao. vil ikke endres – av denne avtalen.

Artikkel 6 klargjør at avtalen, herunder vedtak eller anbefalinger fra partsmøtet under avtalen eller et av dets underliggende organer, og eventuelle handlinger, tiltak eller aktiviteter iverksatt på grunnlag av disse, ikke skal berøre suverenitet, suverene rettigheter eller jurisdiksjon, og ikke skal kunne påberopes som grunnlag for å fremsette krav eller avvise krav på suverenitet, suverene rettigheter eller jurisdiksjon. Det gjelder også med hensyn til enhver tvist om slike krav.

Artikkel 7 inneholder alminnelige prinsipper og tilnærminger som partene skal ha som rettesnor ved gjennomføring av avtalen. Prinsippene og tilnærmingene inkluderer prinsippet om at forurenser betaler, føre-var-prinsippet, økosystemtilnærming, bruk av den best tilgjengelige forskning og vitenskapelig informasjon, og prinsippet om rimelighet og rett og rimelig fordeling av fordeler. Prinsippet om menneskehetens fellesarv, som nedfelt i havrettskonvensjonen, og frihet til å drive havforskning, i tillegg til det åpne havs øvrige friheter er også uttrykkelig nevnt i bestemmelsen.

Artikkel 8 omhandler internasjonalt samarbeid og er en sentral bestemmelse for effektiv gjennomføring av avtalen. Partene pålegges en plikt til å samarbeide om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, og konkretiserer nærmere hva denne plikten innebærer. Partene skal styrke og intensivere samarbeid med og fremme samarbeid blant relevante organer for å oppnå formålene med avtalen.

Partene skal videre, slik det passer, bestrebe seg på å fremme formålene med avtalen når de er med på å treffe beslutninger i henhold til andre relevante organer. Avtalen etablerer slik en forpliktelse for partene til å samarbeide for å oppnå avtalens formål på tvers av relevante organer, og til at partene skal fremme dette formålet gjennom beslutningsprosesser i andre relevante organer. Partene skal i tillegg fremme internasjonalt samarbeid innen marin vitenskapelig forskning, og innen utvikling og overføring av marin teknologi i samsvar med havrettskonvensjonen.

4.4 Del II: Marine genetiske ressurser, herunder rett og rimelig fordeling av fordeler

Del II regulerer marine genetiske ressurser, herunder rett og rimelig fordeling av ressurser. Avtalen fastsetter krav til notifikasjon for innsamling av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon. Fordelene som følger av aktiviteter knyttet til marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal fordeles på en rett og rimelig måte og bidra til bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Denne delen har bl.a. bestemmelser om formål (artikkel 9), anvendelse (artikkel 10), aktiviteter (artikkel 11), notifikasjon (artikkel 12), tradisjonell kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn (artikkel 13) rett og rimelig fordeling av fordeler (artikkel 14) komité for tilgang og fordeling av fordeler (artikkel 15) og overvåking og transparens (artikkel 16).

Marine genetiske ressurser er definert i artikkel 1 som «ethvert materiale av sjøplante-, animalsk, mikrobielt eller annet opphav som inneholder funksjonelle arvelighetsenheter av faktisk eller potensiell verdi». Utnyttelse av marine genetiske ressurser er definert som å drive forskning og utvikling på den genetiske og/eller biomekaniske sammensetningen av marine genetiske ressurser, herunder gjennom bruk av bioteknologi.

Som omtalt i 2.3 var det i forhandlingsprosessen ulike oppfatninger av om marine genetiske ressurser burde anses som en del av menneskehetens fellesarv, og slik reguleres tilsvarende mineralressursene i Området, eller om ressursene er en del av havets friheter. Det ble derfor helt sentralt å finne frem til pragmatiske løsninger, uten å sette de underliggende prinsipielle spørsmålene på spissen. Kapitlet reflekterer dette.

Reguleringen innebærer å opprette et notifikasjonssystem med en plikt for staten til å meddele nærmere bestemt informasjon til mekanismen for informasjonsutveksling før og etter bioprospekteringstokt.

Det er et mål at pengemessige fordeler, for eksempel inntekter og salg av farmasøytiske produkter skal deles og brukes til bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon. I påvente av etableringen av et permanent fordelingssystem, som partsmøtet har fått myndighet til å etablere, skal alle parter holde oversikt over utnyttelsen av genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, herunder publikasjoner og patenter. Videre skal utviklede land bidra årlig til et spesialfond ut fra en bestemt bidragsnøkkel.

For genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra Norges jurisdiksjonsområder som omfattes av Antarktistraktaten, setter Antarktistraktaten de rettslige rammene for virksomhet.

Artikkel 9 beskriver formålene med kapitlet om marine genetiske ressurser, som bl.a. inkluderer en rett og rimelig deling av de marine genetiske ressursene, kapasitetsbygging i utviklingsland og kunnskapsoverføring.

Artikkel 10 klargjør at bestemmelsene i avtalen skal anvendes på aktiviteter knyttet til marine genetiske ressurser, og den nærmere anvendelsen både innholdsmessig og tidsmessig. Del II skal ikke gjelde for fiskeri- og fiskerirelaterte aktiviteter og militære aktiviteter.

Artikkel 11 klargjør at aktiviteter knyttet til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon fra marine genetiske ressurser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon kan utøves av alle partene uavhengig av geografisk plassering, og av personer eller selskaper under deres jurisdiksjon. Ingen stat skal kunne kreve eller håndheve suverene rettigheter over slike ressurser utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 12 fastsetter nærmere krav til notifikasjon om aktivitet knyttet til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon fra marine genetiske ressurser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Det gjelder krav til notifikasjon før uttak av genmateriale, senest ett år etter uttak og der ressursene er gjenstand for utnyttelse. Informasjonen skal gis til mekanismen for informasjonsutveksling etablert under avtalen.

Artikkel 13 inneholder en plikt for partene til å treffe lovvedtak og administrative eller politiske vedtak for å sikre at tilgang til urfolks eller lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap knyttet til marine genetiske ressurser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon bare skjer med forutgående informert samtykke fra disse urbefolknings- og lokalsamfunnene, eller etter deres godkjenning og medvirkning, og at det er fastsatt gjensidig avtalte vilkår.

Artikkel 14 fastsetter at fordelene som følger av aktiviteter knyttet til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon fra marine genetiske ressurser i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon skal deles rettferdig og bidra til bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Fordeler som følger av slik aktivitet kan dels inn i to kategorier, hhv. pengemessige fordeler og ikke-pengemessige fordeler. Artikkelen inneholder en nærmere opplisting av ikke-pengemessige fordeler i form av eksempelvis deling av prøver, tilgang og kapasitetsbygging. Partene er forpliktet til å sikre at fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon med tilhørende BBNJ-nummer som er gjenstand for utnyttelse, deponeres i en åpen samling og database senest tre år etter starten av utnyttelsen eller så snart materialet blir tilgjengelig, også slik at det tas hensyn til internasjonal praksis på området. Pengemessige fordeler fra utnyttelse av fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon skal deles rettferdig gjennom finanseringsmekanismen etablert under artikkel 52. Alle utviklede land skal betale et pliktig bidrag til et spesialfond for fordeling av fordeler som skal tilsvare 50 prosent av den respektive partens generelle pliktige bidrag til det institusjonelle rammeverket. Slikt bidrag skal betales inntil partsmøtet treffer en beslutning om å etablere et system for pengemessig fordeling av fordeler fra utnyttelse av marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon. Systemet kan bl.a. omfatte milepælsbetalinger og betalinger eller bidrag knyttet til kommersialisering av produkter, herunder betaling av en prosentandel av inntekten fra salg av produkter. Dette systemet bør være gjensidig understøttende med andre instrumenter for fordeling av fordeler. Når partsmøtet vedtar de nærmere rammene kan en part avgi en erklæring som fastslår at disse nærmere rammene først får virkning for denne parten etter et tidsrom på inntil fire år for å gi tid til nødvendig gjennomføring. Denne parten vil i denne perioden fortsette å betale det pliktige bidraget til spesialfondet.

Artikkel 15 etablerer en komité for tilgang og fordeling av fordeler. Komiteen kan blant annet gi anbefalinger til partsmøtet.

Artikkel 16 fastsetter at overvåking og åpenhet knyttet til aktiviteter med hensyn til fysisk genmateriale og digital sekvensinformasjon, herunder rapportering, skal skje til mekanismen for informasjonsutveksling etablert under avtalen. Partene skal rapportere til denne med jevne mellomrom.

4.5 Del III: Tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder

Del III (artikkel 17-26) regulerer tiltak som områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Kapitlet etablerer regler og prosedyre for etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Avtalens partsmøte kan etablere slike verktøy.

Denne delen har bl.a. bestemmelser om formål (artikkel 17), virkeområde (artikkel 18), forslag (artikkel 19), offentliggjøring og foreløpig evaluering av forslag (artikkel 20), konsultasjoner om og vurdering av forslag (artikkel 21), etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder (artikkel 22), beslutningstaking (artikkel 23), nødtiltak (artikkel 24), gjennomføring (artikkel 25) og overvåking og evaluering (artikkel 26).

Områdebaserte forvaltningsverktøy er definert i artikkel 1 som «et verktøy, herunder et marint verneområde, for et geografisk definert område, som tjener til å forvalte én eller flere sektorer eller aktiviteter med sikte på å oppnå bestemte målsettinger for bevaring og bærekraftig bruk i samsvar med denne avtale.» Marint verneområde er i artikkel 1 definert som «et geografisk definert marint område som er utpekt og forvaltes for å oppnå bestemte langsiktige målsettinger for bevaring og biologisk mangfold, og som i aktuelle tilfeller kan tillate bærekraftig bruk forutsatt at den er i samsvar med bevaringsmålsettingene.» Definisjonen av områdebasert forvaltningsverktøy har fokus på en eller flere menneskelige aktiviteter og sektorer der målet er bevaring og bærekraftig bruk. Definisjonen av marint verneområde har fokus på langsiktige målsettinger for bevaring av biologisk mangfold og bærekraftig bruk kan tillates der dette er i samsvar med bevaringsmålsettingene. Det er første gang begrepet marint verneområde er definert i en folkerettslig avtale.

Globale sektororganer som IMO og ISA har i sitt regelverk sektoriell kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningstiltak. Regionalt foreligger det i flere områder regionale organer med sektoriell kompetanse for å etablere områdebaserte forvaltningstiltak, f.eks. NEAFC i Nordøst-Atlanteren og Polhavet. Videre foreligger det i enkelte områder regionale organer med kompetanse til å etablere marine verneområder i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, eksempelvis OSPAR i Nordøst-Atlanteren og Polhavet og CCAMLR i havområdene rundt Antarktis. Slike regionale organer og slik kompetanse foreligger imidlertid ikke i alle regioner.

Områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, ble allerede i arbeidsgruppen som var forløper til forhandlingene om BBNJ identifisert som et tema som var ønskelig å regulere nærmere. Områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, er blitt viktige verktøy i moderne havforvaltning. Naturavtalen ble vedtatt på partsmøtet CBD COP 15 i Montreal i desember 2022. Rammeverket er ikke rettslig bindende,

men etablerer en rekke politiske handlingsmål. Det ble bl.a. enighet om en global målsetting om at minst 30 prosent av verdens kyst og havområder innen 2030 skal være bevart gjennom marine verneområder og andre effektive arealbaserte bevaringstiltak.

I dette kapitlet gis det en folkerettslig hjemmel til å på global basis vedta marine verneområder i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Dette er en nyvinning. Avtalen gir nå hjemmel for å treffe slike tiltak i alle havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon og på tvers av sektorer. Dette vil kunne bidra til å nå det politiske målet fra naturavtalen om 30 prosent bevaring innen 2030. Enkelte stater ønsket ikke at avtalen skulle etablere nye institusjoner og et partsmøte som kan treffe beslutninger, mens andre stater ønsket vide fullmakter til partsmøtet til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy. Et viktig hensyn i utformingen av dette kapitlet ble dermed å balansere dette samt å innpasse dette i forhold til eksisterende havrettsregelverk, herunder forholdet til eksisterende organer, og forholdet til de ulike rettighetene og pliktene i de ulike sonene i henhold til havretten, herunder kyststatenes rettigheter.

Kapitlet er en nærmere operasjonalisering av samarbeidsplikten i artikkel 8 og artikkel 5 (forholdet mellom avtalen og konvensjonen og relevante organer) hva gjelder temaet områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Prosedyrene som foreskrives er lagt opp for å øke samarbeid og koordinering mellom de ulike aktørene, styrke ansvarligheten og sikre at beslutning treffes av det organet som har kompetanse. Videre at staters rettigheter, jurisdiksjon og plikter etter konvensjonen ivaretas, herunder kyststatens rettigheter til kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil.

Partsmøtets kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder er begrenset der det foreligger andre relevante organer. Partsmøtet kan i slike tilfeller komme med anbefaling til det relevante organet om å fremme vedtakelse av relevante tiltak.

Artikkel 17 angir formålene med Del III om områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder. Formålet er blant annet å bevare og bruke områder som krever beskyttelse på en bærekraftig måte, herunder gjennom etablering av et helhetlig system av områdebaserte forvaltningsverktøy. Formålet er videre å styrke samarbeid i bruken av slike verktøy blant stater, relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante globale, regionale, subregionale og sektorielle organer. Videre er formålet å støtte statsparter som er utviklingsland gjennom kapasitetsbygging og utvikling og overføring av marin teknologi i forbindelse med slike tiltak.

Artikkel 18 angir virkeområdet for etableringen av områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder og avgrenser dette negativt mot områder innenfor nasjonal jurisdiksjon. Bestemmelsen slår fast at etablering av slike områder ikke skal inkludere områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, og ikke kan påberopes som grunnlag for å fremsette eller avvise krav om suverenitet, suverene rettigheter eller jurisdiksjon, inkludert når det gjelder tvister knyttet til dette. Partsmøtet er etter bestemmelsen eksplisitt avskåret fra å vurdere for beslutning forslag om etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy som inkluderer områder innenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 19 beskriver prosessen rundt fremsettelse av forslag om å opprette områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, og nærmere krav til grunnlaget for og innholdet i et slikt forslag. Forslaget skal forelegges for Sekretariatet. Partene skal samarbeide og rådføre seg med relevante interessenter, herunder bl.a. stater og organer. Forslag utformes på bakgrunn av beste tilgjengelig forskning og vitenskapelig informasjon. Artikkelen inneholder også en oversikt over nøkkelementene et forslag skal inneholde, herunder bl.a. geografisk areal, menneskelig aktivitet og tilstand til miljøet, eventuelle konsultasjoner med stater, kyststater og evt. organer om evt. verktøy i området. Primære hensyn bak artikkelen er å sikre best tilgjengelig grunnlag for en beslutning, herunder å få tidlig informasjon om hvilke aktører som berøres og har kompetanse enten geografisk eller sektorielt og om det eventuelt foreligger eksisterende tiltak. Bestemmelsen angir at ytterligere krav til slike forslag i nødvendig grad skal utarbeides av avtalens vitenskapelige og tekniske organ for vurdering og vedtakelse i partsmøtet.

Artikkel 20 sier at Sekretariatet skal offentliggjøre og oversende et mottatt skriftlig forslag til Vitenskapelig og teknisk organ for en foreløpig gjennomgang, før det sendes ut til partene og berørte aktører for konsultasjon.

Artikkel 21 omhandler konsultasjoner om og vurdering av forslag til områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Artikkelen er helt sentral for å få oversikt over organers kompetanse og kyststaters jurisdiksjon i det aktuelle området/for den aktuelle aktiviteten, samt i operasjonaliseringen av samordning- og samarbeidsforpliktelsen hva gjelder områdebaserte forvaltningsverktøy. Bestemmelsen fastsetter at konsultasjoner skal være inkluderende, transparente og åpne for alle relevante interessenter. Stater, spesielt tilstøtende kyststater, organer tilhørende relevante rettslige instrumenter og rammeverk, andre relevante organer, og urfolk og lokalsamfunn samt sivilsamfunn og vitenskapsmiljøer skal konsulteres. For saker vedrørende Arktis innebærer dette for eksempel at Arktisk råd vil være en relevant aktør, noe som vil være viktig for å sikre at den erfaring, kunnskap og kompetanse Rådets ulike grupper besitter kan nyttiggjøres og hensyntas. Der et foreslått tiltak påvirker områder som er fullstendig omgitt av staters eksklusive økonomiske sone, skal forslagsstiller gjennomføre en mer aktiv konsultasjon med kyststatene. Slike staters synspunkter og kommentarer skal vurderes og tilbakemeldinger som spesifikt tar for seg slike synspunkter og kommentarer skal gis skriftlig. Om nødvendig skal forslagsstillerne revidere det foreslåtte tiltaket tilsvarende. Kyststaten har altså i slike tilfeller en utvidet konsultasjonsrett. Forslagsstiller skal vurdere mottatte innspill samt synspunktene og informasjonen fra Vitenskapelig og teknisk organ og oppdatere forslaget. Det reviderte forslaget skal sendes til Vitenskapelig og teknisk organ, som foretar en vurdering og fremmer en anbefaling til partsmøtet.

Artikkel 22 regulerer kompetansen til partsmøtet hva gjelder etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, forholdet til eksisterende instrumenter, rammeverk og organer og forholdet til kyststater. Partsmøtet gis kompetanse til å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder. Slike vedtak skal ta hensyn til bidrag og vitenskapelige innspill mottatt i konsultasjonsprosessen, i tillegg til rådene fra Vitenskapelig og teknisk organ. Partsmøtets vedtakskompetanse er begrenset der det foreligger andre organer som har kompetanse, eksempelvis IMO, ISA, regionale

fiskeriforvaltningsorganisasjoner, regionale miljøkonvensjoner o.l. Partsmøtet kan for det første fatte beslutning om tiltak som er forenelige med dem som er vedtatt av slike organer, og i samarbeid og samordning med disse. Videre kan partsmøtet, når foreslåtte tiltak ligger innenfor kompetansen til slike andre organer, anbefale partene å fremme vedtak av relevante tiltak gjennom disse. Partsmøtet må, i forbindelse med alle beslutninger etter bestemmelsen, respektere kompetansen til disse andre organene, og skal ikke undergrave disse. Avtalen er slik tydelig på at eksisterende institusjoner og deres kompetanse skal respekteres. Utformingen av partsmøtets kompetanse i forhold til andre relevante rettslige instrumenter og rammeverk og organer var ett av de helt sentrale spørsmålene i forhandlingene av dette kapitlet i avtalen. Enkelte ønsket vide fullmakter til partsmøtet mens andre viste til at eksisterende organer er de relevante til å treffe beslutninger og så ikke behov for at partsmøtet skulle kunne treffe beslutning. Andre igjen så en rolle for partsmøtet, samtidig som dette måtte innpasses i det eksisterende havrettsregimet og ikke undergrave velfungerende regionale og globale organer. Artikkelen er et kompromiss mellom disse ulike posisjonene. Den er en nærmere operasjonalisering av artikkel 5 i avtalen om at avtalen ikke skal undergrave relevante organer og fremme sammenheng og samordning med disse.

Artikkelen inneholder både en positiv opplisting av hva partsmøtet kan beslutte i artikkel 22, nr.1 og en negativ avgrensning av partsmøtets kompetanse i artikkel 22, nr.2. Partsmøtet skal respektere kompetansen til og ikke undergrave relevante organer. Det foreligger altså to forpliktelser for Partsmøtet, dvs. både respektere kompetansen til og ikke undergrave. Den første forpliktelsen vil bero på utformingen av kompetansen til det aktuelle organet, da partsmøtet skal respektere denne. Den andre forpliktelsen er mer generell og innebærer at partsmøtet ikke skal undergrave det aktuelle organet, se også 4.3. Dette betyr at områdebaserte forvaltningstiltak for å begrense næringsvirksomhet slik som fiskeri skal treffes av regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner der slike finnes, begrensninger på næringsvirksomhet slik som havbunnsmineraler i ISA og begrensninger på skipsfarten i IMO.

Der det foreligger regionale miljøkonvensjoner eller regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner med kompetanse til mer generell beskyttelse av det marine miljøet, skal tiltak treffes her, eksempelvis OSPAR i nordøst-Atlanteren og Polhavet og CCAMLR i havområdene rundt Antarktis. Partsmøtet skal legge til rette for regelmessige konsultasjoner for å styrke samarbeid og koordinering med og mellom relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante organer.

Artikkelen åpner for at partsmøtet kan utvikle en mekanisme med hensyn til eksisterende områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, vedtatt av relevante organer. Der tiltak foreslått under kapitlet om områdebaserte forvaltningsverktøy ville påvirke eller med rimelighet kunne forventes å påvirke vannsøylen over kontinentalsokkel der en kyststat utøver suverene rettigheter i tråd med FNs havrettskonvensjon, skal tiltak ta behørig hensyn til de suverene rettighetene til kyststaten, og konsultasjoner skal gjennomføres for å oppnå dette.

Artikkel 22, nr. 6 regulerer tilfeller der et områdebasert forvaltningsverktøy enten helt eller delvis senere viser seg å falle inn under nasjonal jurisdiksjon. I slike tilfeller skal den delen som ligger innenfor nasjonal jurisdiksjon straks opphøre å gjelde. Den resterende delen, som

fortsatt blir liggende i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal fortsette å være i kraft til partsmøtet på sitt følgende møte gjennomgår og bestemmer om den skal endre eller oppheve det områdebaserte forvaltningsverktøyet.

Artikkel 22, nr. 7 regulerer det tilfellet der et relevant organ etableres eller dets kompetanse endres. I slike tilfeller skal det områdebaserte forvaltningsverktøyet, herunder det marine verneområdet, fortsette å være i kraft til partsmøtet, i tett samarbeid og koordinering med vedkommende organ gjennomgår og beslutter å opprettholde, endre eller oppheve det områdebaserte forvaltningsverktøyet, herunder et marint verneområde og eventuelt tilknyttede tiltak.

Artikkel 23 fastsetter prosedyre for partsmøtets beslutninger. Etter bestemmelsen skal beslutninger og anbefalinger om etablering av områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, som hovedregel vedtas ved konsensus. Hvis det ikke er mulig, blir det avstemning ved tre fjerdedels flertall, etter at partsmøtet ved to tredjedels flertall har besluttet at alle anstrengelser for å oppnå konsensus er uttømt. Vedtakene trer i kraft 120 dager etter vedtakelse. Artikkelen inneholder videre en begrenset adgang for en part til å gjøre gjeldende innsigelser mot en beslutning, som innebærer at beslutningen da ikke blir bindende for vedkommende part, samt regler for begrunnelse for og fornyelse eller tilbaketrekning av slike innsigelser. Adgangen til å gjøre gjeldende innsigelser mot en beslutning var viktig for enkelte stater for å godta at beslutninger kan treffes ved tre fjerdedels flertall og ikke konsensus.

Proseduren innebærer at reserverende stat må begrunne sin beslutning skriftlig. Det aksepteres kun tre grunner; (i) at beslutningen er uforenelig med avtalen eller rettighetene og forpliktelsene i henhold til konvensjonen, (ii) at beslutningen diskriminerer den part som har innsigelser faktisk eller formelt på en måte som ikke kan rettfærdiggjøres eller (iii) at det ikke er praktisk mulig for parten å etterkomme beslutningen på tidspunktet for innsigelsen etter at alle rimelige anstrengelser er gjort. Staten skal som utgangspunkt treffe alternative beslutninger som leder til at avtalens mål oppnås med mindre det ikke er mulig av hensyn til å utnytte sine rettigheter etter havrettskonvensjonen.

Artikkel 24 om nødtiltak gir partsmøtet kompetanse til å treffe tiltak hvis det oppstår naturfenomener eller menneskeskapt naturkatastrofer som har forårsaket eller trolig vil forårsake alvorlige og ikke-reverserbare skader på marint biologisk mangfold, for å forhindre forverring av skaden. Adgangen er begrenset til tilfeller der slike tiltak er nødvendige, for eksempel fordi det ikke er tid til å anvende prosedyrene som følger av de øvrige artiklene i avtalen, eller fordi andre internasjonale organer ikke kan gjøre noe i tide. Artikkelen inneholder nærmere krav til prosess og regler om utløp. Tiltak varer maksimalt i to år og kan avsluttes tidligere om det kommer et områdebasert forvaltningsverktøy eller tiltak vedtatt av et relevant organ eller ved beslutning i partsmøtet når omstendighetene som gjorde tiltaket nødvendig, ikke lengre er til stede.

Artikkel 25 regulerer gjennomføring og pålegger partene en plikt til å sikre at aktiviteter under deres jurisdiksjon eller kontroll som finner sted i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon er i samsvar med beslutningene som er truffet under denne delen av avtalen. Samtidig angir bestemmelsen at avtalen ikke er til hinder for at en part vedtar strengere tiltak med hensyn til

egne borgere eller fartøy. Artikkelen inneholder også en forpliktelse for partene til, slik det passer, å fremme vedtakelse av tiltak innenfor relevante organer som de er medlemmer av for å støtte gjennomføringen av beslutningene og anbefalingene partsmøtet gjør. Avslutningsvis inneholder artikkelen en nærmere klargjøring av at en part som ikke er part i eller deltaker i et relevant organ, og som ikke for øvrig er villig til å anvende tiltak etablert av slike organer, ikke er fritatt fra forpliktelsen til å samarbeide i samsvar med konvensjonen og denne avtalen.

Artikkel 26 regulerer overvåking og evaluering. Den pålegger partene en rapporteringsplikt til partsmøtet om gjennomføring av områdebaserte forvaltningsverktøy, inkludert marine verneområder, etablert under avtalen. Organer skal inviteres til å komme med informasjon til partsmøtet om tiltak de har vedtatt for å oppnå formålene med områdebaserte forvaltningsverktøy etter denne delen. Sekretariatet skal publisere alle slike rapporter. Vitenskapelig og teknisk organ skal overvåke, regelmessig gjennomgå og evaluere effektiviteten av tiltakene, og gi råd og anbefalinger til partsmøtet. Basert på dette kan partsmøtet treffe vedtak om endring, videreføring eller tilbakekall av tiltaket.

4.6 Del IV: Konsekvensutredninger

Del IV etablerer for første gang et omfattende og globalt rammeverk for konsekvensutredninger for aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen stiller nå krav om at aktivitet som antas å ha en viss innvirkning på det marine miljøet skal konsekvensutredes, og oppretter en prosess for å utføre slike konsekvensutredninger. Dette er en videreutvikling av forpliktelsene som følger av havrettskonvensjonen artikkel 204 og 206, se nærmere 3.3.1

Denne delen har bl.a. bestemmelser om formål (artikkel 27), plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger (artikkel 28), forholdet til andre organer (artikkel 29), terskler (artikkel 30), konsekvensutredningsprosessen (artikkel 31), offentliggjøring og konsultasjon (artikkel 32), rapport (artikkel 33), beslutningstaking (artikkel 34), overvåking (artikkel 35), rapporteringsplikt (artikkel 36), oppfølging og evaluering (artikkel 37), mandatet til Vitenskapelig og teknisk organ (artikkel 38) og strategiske konsekvensutredninger (artikkel 39).

Konsekvensutredninger er definert i artikkel 1, nr. 7 som «en prosess for å identifisere og vurdere de potensielle virkningene av en aktivitet med sikte på å informere beslutningstaking». Kumulative virkninger er i nr. 6 definert som «de samlede og gradvis økende virkningene som følger av forskjellige aktiviteter, herunder kjente forutgående og nåværende aktiviteter og aktiviteter som med rimelighet kan forutses, eller av at liknende aktiviteter gjentas over tid, og konsekvensene av klimaendringer, havforsuring og tilknyttede virkninger».

Hovedskillelinjene i forhandlingene om denne delen gikk mellom dem som ønsket en overnasjonal regulering av konsekvensutredningsprosessen, og dem som vektla nasjonale prosesser for konsekvensutredninger og statlig beslutningsmyndighet. Det var videre uenighet om hvor terskelen for å utløse en konsekvensutredningsprosess skulle ligge, og om statusen til konsekvensutredninger el. foretatt av regionale/sektorielle organer opp mot avtalens system. Dette kapittelet inneholder kompromisser i spennet mellom disse interessene, der avtalen

legger opp statlig beslutningsmyndighet, men med krav til transparens, rapportering og ettersyn.

Del IV gjelder både for aktivitet i områder innenfor og utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Et av hovedformålene bak Del IV var å sørge for at all aktivitet i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon som kan ha skadelige virkninger på det marine miljøet skal vurderes og utredes *etter like kriterier* før den settes i gang, uavhengig av dens geografiske plassering. Slik ville man oppnå en felles minstestandard for hvilket kunnskapsgrunnlag som må foreligge før aktivitet igangsettes.

Samtidig var det en klar forutsetning at man i avtalen bygget på og anerkjente velfungerende eksisterende prosesser for konsekvensutredninger eller tilsvarende vurderinger foretatt av eksisterende organer etc. Forholdet mellom denne avtalen og prosesser for konsekvensutredninger under andre organer er derfor, for å unngå dobbeltarbeid og ivareta deres integritet, avklart ved at det ikke vil være nødvendig å utføre en egen konsekvensutredning i tilfeller hvor virkningene av en potensiell aktivitet allerede er vurdert og vurderingen møter satte kriterier.

For aktivitet som skjer i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, vil den største praktiske forskjellen for Norge være at våre nasjonale konsekvensutredningsprosesser blir underlagt enkelte ytterligere krav til transparens som legger til rette for større internasjonalt ettersyn og kontroll med aktiviteter som kan påvirke det marine miljøet på det åpne hav. Offentligheten, herunder andre stater og interessenter, skal varsles om planlagt aktivitet, konsulteres ved behov, og gis mulighet til å delta i prosessen på ulike stadier. Samtidig ivaretas den ansvarlige statens kontroll med aktiviteten, ved at det er staten som tar den endelige beslutningen om en aktivitet skal gjennomføres eller ikke.

Artikkel 27 beskriver formålene med Del IV om konsekvensutredninger. Formålet er blant annet å operasjonalisere havrettskonvensjonens bestemmelser om konsekvensutredninger gjennom å etablere eller konkretisere prosesser og krav til hvordan partene gjennomfører slike, samt å sikre at relevante aktiviteter blir vurdert og gjennomført for å forebygge, begrense og håndtere betydelig skadevirkninger for å beskytte og bevare det marine miljøet. Videre skal del IV sikre at kumulative virkninger og virkninger i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon vurderes, ha bestemmelser om strategiske konsekvensutredninger, og i stort oppnå et sammenhengende rammeverk for konsekvensutredninger utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Artikkel 28 fastsetter statenes plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger i tråd med avtalens Del IV for aktiviteter under deres jurisdiksjon eller kontroll i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. For omtale av den nærmere rekkevidden av staters plikter etter konvensjonen og begrepet «aktiviteter under en stats jurisdiksjon eller kontroll» se 4.1. For planlagt aktivitet i områder *innenfor* nasjonal jurisdiksjon, som kan føre til betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet *utenfor* nasjonal jurisdiksjon, skal parten sikre at en konsekvensutredning av aktiviteten gjennomføres, enten i tråd med delen eller i henhold til nasjonale reguleringer. Terskelen er hentet fra HRK artikkel 206 om vurdering av en virksomhets mulige virkninger, og skal

forstås tilsvarende. Ved konsekvensutredninger gjennomført i henhold til nasjonale reguleringer, stilles det krav til at parten skal gjøre relevant informasjon og relevante rapporter tilgjengelig via mekanismen for informasjonsutveksling, og sikre at aktiviteten overvåkes på hensiktsmessig måte. Basert på informasjonen som er tilgjengeliggjort kan Vitenskapelig og teknisk organ gi kommentarer til parten som ønsker å iverksette aktiviteten.

Artikkel 29 regulerer forholdet mellom denne avtalen og prosesser for konsekvensutredninger under andre relevante organer. Partene skal fremme bruk av konsekvensutredninger og gjennomføring av standarder og retningslinjer fastsatt etter artikkel 38 i relevante organer. Partsmøtet skal utvikle mekanismer for samarbeid mellom Vitenskapelig og teknisk organ og relevante organer. Bestemmelsen fastslår at det ikke er nødvendig å gjennomføre undersøkelse (“screening”) eller en konsekvensutredning hvis parten bestemmer at de potensielle virkningene av aktiviteten allerede er vurdert av det relevante organet, og (i) vurderingen som er gjennomført er tilsvarende den som kreves etter avtalens del IV, eller (ii) at det organet har mekanismer for å forhindre eventuelle negative konsekvenser som ligger under tersklene for konsekvensutredning etter denne delen, og disse er overholdt. For eksempel er det utarbeidet et globalt rammeverk som regulerer dumping av avfall og annet materiale til havs under Londonkonvensjonen/-protokollen.

Artikkel 30 inneholder tersklene og faktorene for gjennomføring av konsekvensutredninger utenfor nasjonal jurisdiksjon. Partene er pålagt å foreta en undersøkelse av om en aktivitet krever konsekvensutredning der en planlagt aktivitet kan ha mer enn en ubetydelig eller kortvarig effekt på det marine miljøet, eller om man ikke kjenner eller har tilstrekkelig innsikt i effektene av aktiviteten. Til tross for at terskelen for å igangsette en undersøkelse etter ordlyden fremstår som lav, var det en klar forutsetning i forhandlingsprosessen at ikke enhver påvirkning nødvendiggjør en undersøkelse. Det oppstilles videre krav til undersøkelsens omfang, innhold og detaljnivå for at parten skal kunne avklare om den planlagte aktiviteten kan forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet.

Dersom undersøkelsen viser at det er rimelig grunn til å tro at aktiviteten kan føre til betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige forandringer i det marine miljøet utenfor nasjonal jurisdiksjon, skal en konsekvensutredning gjennomføres. Terskelen er hentet fra HRK artikkel 206 om vurdering av en virksomhets mulige virkninger, og skal forstås tilsvarende. Artikkelen oppstiller i nr. 2 en ikke-uttømmende liste over faktorer som partene skal vurdere når de avgjør hvorvidt en type aktivitet når opp til terskelverdiene artikkel 30 opererer med.

Artikkel 31 fastsetter de ulike trinnene som statene må sørge for at inngår i konsekvensutredningsprosessen, herunder når i prosessen parten skal sørge for offentliggjøring av informasjon. Artikkelen gir andre parter anledning til å uttrykke sitt syn på de mulige konsekvensene av aktiviteten, på bakgrunn av beste tilgjengelige forskning og vitenskapelig informasjon, og, hvis tilgjengelig, relevant tradisjonell kunnskap hos urfolk og lokalsamfunn. Dersom en part har tilkjennegitt bekymringer for konsekvensene av den planlagte aktiviteten må den ansvarlige stat ta disse i betraktning, og kan etter dette bestemme

om staten ønsker å vurdere saken på nytt. Vitenskapelig og teknisk organ foretar en vurdering og kan gi anbefalinger til den ansvarlige parten, som skal ta slike anbefalinger i betraktning.

Artikkel 32 fastsetter at partene i god tid skal informere offentligheten om planlagte aktiviteter, herunder gjennom mekanismen for informasjonsutveksling. Særlig de potensielt mest berørte statene, herunder tilstøtende kyststater, skal gis anledning til å delta i konsekvensutredningsprosessen. Det skal gjennomføres konsultasjoner som skal være inkluderende og transparente for alle relevante interessenter. Hvem som vil anses som de potensielt mest berørte statene skal identifiseres ved å ta hensyn til aktivitetens art og potensielle effekter, og omfatter stater som med rimelighet kan antas å bli påvirket av aktiviteten, herunder (i) kyststater som utøver suverene rettigheter til å forvalte naturressurser, og (ii) stater som driver menneskelig aktivitet i området hvor aktiviteten er. Artikkelen lister videre opp relevante interessenter i konsultasjonsprosessen. Varsling og konsultasjon etter artikkelen skal være inkluderende og transparent, og særlig målrettet og proaktiv når prosessen berører små utviklingsøystater.

Der parten mottar materielle innspill i konsultasjonsprosessen skal den hensynta slike og besvare dem, eller ta dem til følge. Innspill som gjelder potensielle virkninger av aktivitet på områder innenfor nasjonal jurisdiksjon, skal særlig hensyntas og imøtegås. Alle innspill og svar mottatt i løpet av prosessen skal offentliggjøres.

Der planlagt aktivitet påvirker områder som er helt omgitt av staters nasjonale økonomiske soner, skal ansvarlig part gjennomføre en mer aktiv konsultasjon med kyststatene. Ansvarlig part skal vurdere innspillene mottatt ifm. konsultasjonen og svare på disse.

Artikkel 33 fastslår at partene må sikre at det utarbeides en rapport om konsekvensutredningen, og oppstiller krav til rapportenes innhold og offentliggjøring. Parten skal offentliggjøre et utkast til rapport om konsekvensutredning i løpet av konsultasjonsprosessen. Basert på rapporten kan Vitenskapelig og teknisk organ komme med kommentarer til utkastet, og parten skal ta eventuelle kommentarer i betraktning.

Artikkel 34 fastsetter at det er den parten som har jurisdiksjon eller kontroll over den planlagte aktiviteten, som treffer avgjørelse om aktiviteten kan gjennomføres eller ikke basert på resultatene fra konsekvensutredningsprosessen. I forhandlingene var dette et sentralt krav for flere stater, inklusiv Norge, og avgjørende for at man oppnådde konsensus om del IV. En beslutning om å tillate planlagt aktivitet kan bare tas når ansvarlig stat har gjort alt som med rimelighet kan forventes for å sikre at aktiviteten kan gjennomføres på en måte som forhindrer vesentlige skadevirkninger på det marine miljøet. Tiltak for å begrense eller håndtere virkningene skal også hensyntas. Den ansvarlige staten skal utarbeide et beslutningsdokument som skisserer eventuelle vilkår for godkjenning, og dette dokumentet skal offentliggjøres gjennom mekanismen for informasjonsutveksling.

Artikkel 35 fastslår at partene skal overvåke virkningene av aktivitet den har tillatt eller deltar i, for å avdekke om det er sannsynlig at aktiviteten forurenser eller har skadevirkninger på det marine miljøet.

Artikkel 36 inneholder en plikt for partene til å rapportere om tillatte aktiviteter og resultater fra overvåkingen. Overvåkningsrapporter skal offentliggjøres, og Vitenskapelig og teknisk organ kan vurdere og evaluere rapportene.

Artikkel 37 pålegger ansvarlig part å sørge for at virkningene av aktiviteten som overvåkes blir gjennomgått, og å treffe tiltak der det viser seg at aktiviteten har vesentlige skadevirkninger som enten ikke var forutsatt i konsekvensutredningen eller som oppstår som følge av et brudd på noen av vilkårene som er stilt i godkjenningen av aktiviteten. Parten skal i så tilfelle gjennomgå beslutningen om å tillate aktiviteten, varsle partsmøtet og interessenter. Parten skal også kreve at tiltak for å forebygge, begrense og/eller håndtere virkningene iverksettes eller gjennomføre ethvert nødvendig tiltak og/eller stanse aktiviteten, samt evaluere slike tiltak og handlinger i rett tid. Vitenskapelig og teknisk organ og andre stater kan også varsle den ansvarlige part om bekymringer knyttet til slike virkninger av aktiviteten. Den ansvarlige part skal ta slike bekymringer i betraktning. Artikkelen fastsetter videre at alle stater skal holdes informert om prosessen gjennom mekanismen for informasjonsutveksling og kan konsulteres i overvåknings-, rapporterings, og gjennomgangsprosessen.

Artikkel 38 gir Vitenskapelig og teknisk organ mandat til å utvikle standarder og/eller retningslinjer tilknyttet konsekvensutredninger som kan vurderes og vedtas av partsmøtet.

Artikkel 39 om strategiske konsekvensutredninger pålegger partene, alene eller i samarbeid med andre parter, å vurdere om strategiske konsekvensutredninger skal gjennomføres. Partsmøtet kan gjennomføre en strategisk konsekvensutredning av et område eller en region for å samle den best tilgjengelige informasjonen, vurdere nåværende og fremtidige virkninger og identifisere kunnskapsmangler og forskningsprioriteter.

4.7 Del V: Kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi

Kapittelet om kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi er helt sentralt for å sette utviklingslandene i stand til å gjennomføre avtalen, og i den forlengelse, legge til rette for deres fulle deltakelse. Del V etablerer en komité for kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi.

Artikkel 40 beskriver formålene til kapittel V om kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi, særlig til statsparter som er utviklingsland.

Artikkel 41 klargjør at partene skal samarbeide for å nå formålene til avtalen gjennom kapasitetsbygging og teknologioverføring. Samarbeidet skal foregå på alle nivåer og i alle former, herunder gjennom partnerskap med relevante interessenter som privat sektor, sivilsamfunn, urfolk og lokalsamfunn samt gjennom styrket samarbeid og samordning mellom relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante organer.

Artikkel 42 angir nærmere regler for kapasitetsbygging og teknologioverføring. Den skal, basert på giverlandets kapasitet, være landdrevet, basert på åpenhet, effektivitet og bygge på eksisterende programmer samt tidligere læring. Med referanse til «kapasitet» avgrenses giverlandets ansvar. Kapasitetsbygging og teknologioverføring skal ta hensyn til

utviklingslandenes behov og prioriteringer, og særlig til de spesielle forhold som gjør seg gjeldende i små øystater som har status som utviklingsland og de minst utviklede land.

Artikkel 43 inneholder andre nærmere regler for overføring av marin teknologi.

Teknologioverføring under avtalen skal være basert på rettferdighet og på gunstigst mulige vilkår, og skje i samsvar med avtalte betingelser. Partene skal fremme bruken av og oppmuntre til økonomiske og juridiske vilkår for overføring av marin teknologi til partsstater som er utviklingsland, herunder i form av insentiver til foretak og institusjoner.

Artikkel 44 og anneks II lister opp de ulike typer kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi som støtter formålene i artikkel 40.

Artikkel 45 gir kompetanse til komiteen for kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi, som er underlagt partsmøtet, til overvåking og gjennomgang av kapasitetsbygging og teknologioverføring gjennomført under dette kapitlet. Rapporteringskrav pålegges partene, men med lempeligere krav for utviklingsland.

Artikkel 46 etablerer komiteen for kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi og inneholder nærmere regler for sammensetning av denne. Komiteen skal komme med rapporter og anbefalinger til partsmøtet.

4.8 Del VI: Institusjonelle ordninger

Artikkel 47 etablerer partsmøtet under avtalen. Det første partsmøtet skal finne sted senest ett år etter avtalens ikrafttredelse. Deretter skal møter finne sted med de mellomrom partsmøtet bestemmer. Partsmøtet kan møtes enten der Sekretariatet har sitt sete eller ved FNs hovedkvarter. Det første partsmøtet skal ved konsensus bl.a. vedta prosedyreregler og finansielle regler. Partsmøtet skal gjøre alle anstrengelser for å treffe vedtak og anbefalinger ved konsensus. Der konsensus er uttømt og det ikke er fastlagt andre avstemningsregler i avtalen, skal beslutninger og anbefalinger om substans vedtas ved to tredjedels flertall og prosedyrespørsmål avgjøres ved alminnelig flertall. Bestemmelsen inneholder også en nærmere opplisting av partsmøtets oppgaver, som bl.a. består av å treffe beslutninger og anbefalinger knyttet til gjennomføringen av avtalen, gjennomgå og legge til rette for informasjonsutveksling mellom partene angående gjennomføringen av avtalen, fremme, bl.a. ved å etablere passende prosesser, samarbeid og samordning med og mellom relevante organer, etablere de nødvendige underliggende organene for å støtte gjennomføring av avtalen og vedta budsjett.

Artikkel 48 omhandler transparens. Partsmøtet skal fremme transparens i beslutningsprosessene og andre aktiviteter som foregår i henhold til avtalen. Alle partsmøter og møter i dets underliggende organer skal i utgangspunktet være åpne for observatører som deltar i samsvar med prosedyrereglene. Partsmøtet skal offentliggjøre og vedlikeholde et offentlig register over sine beslutninger.

Artikkel 49 etablerer Vitenskapelig og teknisk organ og angir nærmere regler for dets sammensetning. Organet kan trekke veksler på råd som kommer fra andre relevante rettslige instrumenter og rammeverk og relevante organer. Organet skal gi vitenskapelige og tekniske råd til partsmøtet.

Artikkel 50 fastsetter at det etableres et eget sekretariat. Partsmøtet skal på sitt første møte treffe beslutning om sekretariatets hovedsete. FNs havrettssekretariat, DOALOS, fungerer som midlertidig sekretariat. Sekretariatet skal bl.a. gi administrativ og logistisk støtte til partsmøtet og dets underliggende organer, avholde partsmøter, oversende informasjon om gjennomføringen av avtalen, publisere partsmøtets beslutninger, tilrettelegge for samarbeid og samordning med sekretariatene i andre relevante internasjonale organer og utarbeide rapporter.

Artikkel 51 etablerer en mekanisme for informasjonsutveksling som primært skal bestå av en fritt tilgjengelig plattform. Denne skal gi partene tilgang til, gi og utbre informasjon om aktiviteter som foregår i henhold til avtalen, inneholde lenker til informasjon under andre relevante databaser og lignende, bidra til transparens og tilrettelegge for samarbeid.

4.9 Del VII: Finansielle ressurser og finansieringsmekanisme

Artikkel 52 regulerer finansiering. Institusjonene etablert under avtalen skal finansieres gjennom faste pliktige bidrag fra partene. Det etableres en finansieringsmekanisme som skal bistå utviklingsland i å gjennomføre avtalen. Mekanismen består av a) et frivillig fond etablert av partsmøtet, som skal legge til rette for at representanter for utviklingsland kan delta på møtene i organene som opprettes i henhold til avtalen, b) et spesialfond som skal finansieres gjennom årlige pliktige bidrag fra utviklede land (beløpet vil tilsvare 50 prosent av landets generelle pliktige bidrag), inntil det er tatt en beslutning på partsmøtet om økonomiske bidrag fra utnyttelsen av marine genetiske ressurser, og ytterligere bidrag fra parter og private aktører og c) Det globale miljøfondet (the Global Environmental Facility (GEF)).

Finansieringsmekanismen er underlagt partsmøtet. Bestemmelsen inneholder også en nærmere regulering av hvordan midlene fra spesialfondet skal fordeles. Det etableres en finanskomité som skal rapportere og komme med anbefalinger til partsmøtet.

4.10 Del VIII: Gjennomføring og etterlevelse

Artikkel 53 forplikter partene til å treffe de nødvendige tiltak for å sikre gjennomføring av avtalen.

Artikkel 54 fastsetter at hver part skal overvåke gjennomføring av forpliktelsene etter avtalen og rapportere til partsmøtet om tiltak den har iverksatt for å gjennomføre avtalen.

Artikkel 55 etablerer en gjennomførings- og etterlevelseskomité som skal lette og vurdere gjennomføring av avtalen. Komiteen skal være tilretteleggende og fungere på en måte som er transparent, ikke-konfronterende og ikke-straffende. Komiteen skal rapportere og gi anbefalinger til partsmøtet.

4.11 Del IX: Tvisteløsning

Artikkel 56 fastsetter at partene skal samarbeide for å forebygge tvister.

Artikkel 57 inneholder en forpliktelse til å løse tvister med fredelige midler.

Artikkel 58 gjør det klart at partene til enhver tid står fritt til selv å enes om å løse en tvist om tolkningen og anvendelsen av avtalen med ethvert fredelig middel som de velger.

Artikkel 59 inneholder særskilte regler for tvister av teknisk art. Partene kan i slike tilfeller henvise tvisten til et ad-hoc ekspertpanel som de oppretter.

Artikkel 60 fastslår at tvister som gjelder tolkningen eller anvendelsen av avtalen skal løses i samsvar med bestemmelsene om tvisteløsning i HRK del XV. For parter til FNs havrettskonvensjon, gjelder i utgangspunktet samme valg av behandlingsmåte for tvister som under HRK. Enhver erklæring om tvisteløsning gitt av en part som også er part i HRK, skal gjelde for tvisteløsning etter denne avtalen, med mindre vedkommende part idet den undertegner, ratifiserer, godkjenner, godtar eller tiltrer avtalen, eller når som helst senere, har erklært noe annet. Ved ratifikasjon av havrettskonvensjonen avga Norge en erklæring om at Norge valgte Den internasjonale domstol (ICJ) som tvisteløsningsorgan jf. HRK art 287.

Bestemmelsen inneholder en nærmere regulering av hvordan parter til avtalen, som ikke er parter til HRK, velger behandlingsmåte for tvisteløsning og avgir erklæringer om unntak fra obligatorisk tvisteløsning. Bestemmelsen inneholder enkelte unntak bl.a. fremgår det av artikkel 60 paragraf 8 at bestemmelsene i artikkelen ikke skal berøre prosedyrene om tvisteløsning som partene har blitt enige om som deltakere i et relevant organ angående tolkningen eller anvendelsen av slike instrumenter og rammeverk. Dette er en nærmere operasjonalisering av artikkel 5 om at avtalen ikke skal undergrave relevante organer.

Artikkel 60 paragraf 9 og 10 klargjør at avtalen ikke kan tolkes som en overdragelse til en domstol eller tribunal av jurisdiksjon over noen tvist som angår hvorvidt et område rettslig sett ligger innenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen skal ikke danne grunnlag for å fremsette eller avvise noe krav på suverenitet, suverene rettigheter eller jurisdiksjon over land eller maritime områder, jf. Artikkel 6 i avtalen.

Artikkel 61 pålegger partene en plikt til å bestrebe seg på å inngå midlertidige ordninger av praktisk art i påvente av endelig tvisteløsning.

4.12 Del X: Ikke-parter til denne avtale

Artikkel 62 innebærer en plikt for partene til å oppfordre ikke-parter til avtalen til å bli part og til å vedta lover og forskrifter i tråd med bestemmelsene i avtalen.

4.13 Del XI: God tro og rettighetsmisbruk

Artikkel 63 fastslår at partene i god tro skal oppfylle forpliktelsene de har påtatt seg i avtalen og utøve rettighetene som anerkjennes i den på en måte som ikke utgjør rettighetsmisbruk.

4.14 Del XII: Sluttbestemmelser

Artikkel 64 gjelder retten til å stemme. Hovedregelen er at hver part har én stemme. En regional organisasjon for økonomisk integrasjon som er part i avtalen, skal i saker under dens kompetanse, utøve stemmerett lik det antall medlemsstater som er part i avtalen. En slik

organisasjon skal ikke utøve stemmerett dersom noen av dens medlemsstater utøver sin stemmerett, og motsatt.

Artikkel 65 fastsetter at avtalen åpnes for undertegning av alle stater og regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon fra 20. september 2023, og forblir åpen for undertegning ved FNs hovedkvarter i New York til 20. september 2025.

Artikkel 66 sier at avtalen er gjenstand for ratifikasjon, godkjenning, godtakelse eller tiltredelse av stater og regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon. Avtalen er åpen for tiltredelse fra dagen etter den lukkes for undertegning. Ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses- og tiltredelsesdokumenter skal deponeres hos FNs generalsekretær.

Artikkel 67 er en særbestemmelse relatert til kompetansedelingen mellom regionale organisasjoner for økonomisk integrasjon og deres medlemsstater med hensyn til de saker som reguleres av avtalen. Ved tiltredelse skal den regionale organisasjonen for økonomisk integrasjon erklære rekkevidden av sin kompetanse i forhold som omfattes av avtalen.

Artikkel 68 fastslår at avtalen trer i kraft 120 dager etter at det sekstiende ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses-, eller tiltredelsesdokumentet er deponert. For stater eller regionale organisasjoner som slutter seg til etter dette tidspunkt, skal den tre i kraft på den trettiende dagen etter deponering av dokumentet.

Artikkel 69 klargjør at en stat eller regional organisasjon for økonomisk integrasjon kan avgi erklæring om midlertidig anvendelse av avtalen når den undertegner eller deponerer sitt ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses- eller tiltredelsesdokument. Det vil bli vurdert om det kan være aktuelt å avgi en erklæring om midlertidig anvendelse av avtalen for Norges del i forbindelse med ratifikasjon.

Artikkel 70 fastslår at det ikke kan tas forbehold til eller gjøres unntak fra avtalen, med mindre det uttrykkelig tillates i andre artikler i avtalen.

Artikkel 71 regulerer erklæringer og uttalelser. Det er forutsatt at slike erklæringer eller uttalelser ikke har til hensikt å utelukke eller endre den rettslige virkningen av bestemmelsene i avtalen slik de gjelder for vedkommende stat eller regionale organisasjon for økonomisk integrasjon.

Artikkel 72 regulerer endring av avtalen. Endringer skal vedtas på partsmøtet og er gjenstand for partenes ratifikasjon, godkjenning eller godtakelse. Endringer skal tre i kraft på den trettiende dagen etter at to tredjedeler av antall parter i konvensjon på tidspunktet da endringen ble vedtatt, har deponert sitt ratifikasjons-, godkjennings- eller godtakelsesdokument.

Artikkel 73 inneholder oppsigelsesbestemmelsen. En part kan skriftlig overfor FNs generalsekretær si opp avtalen. Oppsigelsen får virkning ett år etter datoen da underretningen er mottatt, med mindre denne angir en senere dato.

Artikkel 74 gjør det klart at vedleggene utgjør en integrert del av avtalen. Avtalens vedlegg I fastsetter indikative kriterier for identifikasjon av områder, og vedlegg II angir en ikke-uttømmende liste av typer kapasitetsbygging og overføring av marin teknologi. Hvis ikke

annet uttrykkelig er sagt, omfatter en henvisning til avtalen eller én av dens deler samtidig en henvisning til relevante vedlegg.

5 Gjennomføring av avtalen i norsk rett

Gjennomføring av avtalen nødvendiggjør både en ny gjennomføringslov, så vel som lov- og forskriftsendringer.

Klima- og miljødepartementet har ansvar for gjennomføring av nødvendige lov- og forskriftsendringer. Det vises her til Klima- og miljødepartementets «Høringsnotat om lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon», med forslag til ny lov om bevaring og bærekraftig bruk av marint naturmangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon og forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Høringen inneholder forslag til lovendringer for å gjennomføre Avtale under De forente nasjoners havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Avtalen legger opp til at partene må betale et årlig pliktig bidrag, bl.a. for drift av institusjonene som etableres gjennom avtalen (sekretariatet, partsmøtet, et vitenskapelig og teknisk organ etc.). Det etableres en finanseringsmekanisme som skal bistå utviklingsland i å gjennomføre avtalen, og denne består bl.a. av et frivillig fond for kapasitetsbygging og et spesialfond som skal finansieres gjennom årlige pliktige bidrag fra utviklede land. Som part til avtalen vil Norge måtte betale vår del av de pliktige bidragene til institusjonene som etableres (generelt pliktig bidrag). I tillegg må Norge betale et bidrag til spesialfondet, tilsvarende 50 prosent av Norges generelle pliktige bidrag. Størrelsen på Norges generelle pliktige bidrag er på nåværende tidspunkt usikre fordi det økonomiske rammeverket for avtalen først vil avklares på det første partsmøtet. Til sammenligning beløper Norges årlige pliktige bidrag til ISA seg til ca. 800 000 kroner. Det forventes at det generelle pliktige bidraget til denne avtalen blir noe høyere. Kostnadene knyttet til avtalen vil bli dekket innenfor gjeldende budsjett. Kostnadene til kapasitetsbygging og til spesialfondet antas å være ODA²⁴-godkjente midler som vil dekkes over bistandsbudsjettet.

Det følger av avtalen at pliktig bidrag til spesialfondet skal betales inntil partsmøtet treffer en beslutning om å etablere nærmere regler for pengemessig fordeling av fordeler fra utnyttelse av marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon. Partsmøtet er gitt kompetanse til å etablere nærmere regler for pengemessig fordeling av fordeler fra marine genetiske ressurser og for digital sekvensinformasjon (ved kvalifisert flertallsvedtak), som bl.a. kan omfatte milepælsbetalinger og betalinger eller bidrag knyttet til kommersialisering av produkter, herunder betaling av en prosentandel av inntekten fra salg av produkter. Dette vil kunne innebære behov for ytterligere lov- og forskriftsendringer i norsk rett.

²⁴ Offisiell utviklingsbistand (ODA) i henhold til OECDs utviklingskomité (DAC) regelverk.

I henhold til avtalen kan en avtalepart når partsmøtet vedtar de nærmere reglene for pengemessig fordeling av fordeler fra marine genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon avgi en erklæring som fastslår at disse nærmere rammene først får virkning for denne parten etter et tidsrom på inntil fire år for å gi tid til nødvendig implementering. En part som avgir en slik erklæring, skal fortsette å utføre betalingen til spesialfondet inntil de nye rammene trer i kraft. Dette kan eventuelt være aktuelt for Norge dersom det er behov for ytterligere lov- og forskriftsendringer som krever Stortingets samtykke.

7 Departementets vurderinger

7.1 Viktige norske hensyn

Norge har en overordnet utenrikspolitisk interesse i å bevare og styrke den internasjonale rettsordenen. Dette gjelder ikke minst på det havrettslige området, fordi Norge har særlige interesser knyttet til vår rolle som kyststat, skipsfartsnasjon, og som ansvarlig forvalter av store ressurser i havområdene og på kontinentalsokkelen under norsk jurisdiksjon.

Dagens havrettsarkitektur, med en kombinasjon av globale og regionale avtaler som alle er forankret i havrettskonvensjonen, ivaretar Norges interesser. Å styrke de folkerettslige rammene for beskyttelsen av havet basert på helhetlig og kunnskapsbasert havforvaltning er en viktig videreutvikling. Fra norsk side har det vært særlig viktig at den nye avtalen skulle finne sin plass innenfor det eksisterende havrettsregimet og styrke havrettens regionale og sektorielle tilnærming til havforvaltning. Norge har derfor arbeidet for at avtalen skal angi globale prinsipper og målsetninger som skal iverksettes regionalt og sektorielt. Denne tilnærmingen har vært hensiktsmessig og effektiv ettersom nødvendig kunnskap, erfaring og virkemidler for å oppnå felles mål i mange tilfeller allerede er på plass i eksisterende regionale og sektorielle strukturer.

Samtidig er det slik at systemet med sektoriell forvaltning av ressurser og aktiviteter ikke alltid oppmuntrer til helhetlig og økosystembasert forvaltning som ser ulike problemer og påvirkning i sammenheng. Norge arbeidet for en avtale og en organisasjonsform som fremmer helhetlig havforvaltning gjennom å være en arena for utveksling av informasjon, samarbeid og styrket ansvarlighet mellom land og organer. I motsetning til de norske nærområdene, som er underlagt et omfattende regelverk, er det ikke alle regioner/sektorer som er dekket av effektive regionale organer. For Norge har det derfor vært viktig at avtalen har et globalt organ som kan treffe vedtak der kompetente organer ikke eksisterer, og som kan sikre effektiv havmiljøforvaltning også for disse områdene.

Det er videre helt sentralt å opprettholde den brede globale oppslutningen om det havrettslige systemet. Det har derfor vært en klar prioritet for Norge gjennom forhandlingene å arbeide for løsninger som også tjener utviklingslandenes interesser. Gjennom prosessen som ledet frem til forhandlingene og vedtagelsen av avtalen, finansierte og arrangerte Norge, i samarbeid med International Union for Conservation of Nature og flere utviklingsland, en lang rekke tiltak som skulle gjøre det mulig for utviklingsland å identifisere og utvikle egne interesser og posisjoner.

Norge deltok aktivt i forhandlingene for å finne løsninger som ivaretok disse overordnede hensynene og som samtidig sikret størst mulig oppslutning. Fra norsk side så man det som særlig viktig at avtalen:

- Styrket og konkretiserte havrettens regler for bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold.
- Utgjorde en integrert del av det etablerte havrettsregimet, dvs. under havrettskonvensjonen og var komplementær til eksisterende avtaler som UNFSA, relevante IMO-instrumenter og regionale havavtaler.
- Videreførte og bevarte havrettskonvensjonens balanse mellom ulike hensyn, herunder balansen mellom bevaring og bærekraftig bruk, og interessebalansen mellom kyststater og andre stater. Dette for å sikre at havområdene fortsatt kan utnyttes i tråd med vitenskapsbasert miljøforvaltning, og at kyststatens rettigheter i soner og på sokkel ivaretas.
- Ivaretok Norges interesser som kyststat i alle våre havområder
- Bygget på og styrket den regionale tilnærmingen til havforvaltning.
- Var i harmoni med eksisterende avtaler for bevaring og bærekraftig bruk av havet og respekterte eksisterende mandater og organer.
- Fremmet mer helhetlig havforvaltning og var et insentiv for tettere samarbeid og informasjonsutveksling mellom eksisterende og fremtidige sektormekanismer og regionale mekanismer.
- Regulerte effektivt samarbeid om bruk av konsekvensutredninger og områdebaserte forvaltningstiltak i internasjonale områder.
- Etablerte et partsmøte med en selvstendig rolle der det ikke finnes kompetente mekanismer, og en utfyllende rolle der slike finnes.
- Etablerte et funksjonelt og rettferdig regime for genressurser utenfor nasjonal jurisdiksjon, som ikke hindret eller begrenset forskning på og bærekraftig utnyttelse av ressursene.
- Etablerte et funksjonelt og rettferdig regime for fordeling av fordeler fra utnyttelse av marine genetiske ressurser, med vekt på deling av informasjon, prøver, forskningskapasitet osv.
- Fremmet forskning og datautveksling.
- Fremmet effektiv overføring av kompetanse og teknologi til utviklingsland.
- Inneholdt hensiktsmessige regler om konsekvensutredninger med vekt på flaggstatens ansvar og beslutningsmyndighet for egen aktivitet.
- Etablerte et sekretariat og en vitenskapskomité, og hensiktsmessige underkomitéer, men uten en for omfattende og dyr administrativ organisering.

7.2 Forhandlingsresultatet

Avtalen er i all hovedsak i tråd med norske havinteresser. Alle elementer som man fra norsk side anså som de viktigste under forhandlingene, er gjenspeilet på en god måte i avtaleteksten.

Resultatet er en balansert avtale vedtatt ved konsensus. Avtalen var i oktober 2024 undertegnet av 105 stater og ratifisert/tiltrådt av 14 stater. Også land som ikke har ratifisert

havrettskonvensjonen, herunder USA, har undertegnet avtalen. Det er ventet at en rekke land vil ha ratifisert avtalen innen FNs havkonferanse sommeren 2025, og at den etter hvert kan få universell oppslutning.

Avtalen bidrar til å styrke havretten og arbeidet med helhetlig og vitenskapsbasert havforvaltning i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Avtalen ble til basert på en kollektiv erkjennelse av at menneskeskapte klimaendringer og andre drivere har negative virkninger på det marine miljøet i havet, og at teknologisk utvikling har muliggjort en mer intensiv bruk av havets ressurser. Klimaendringer vil også åpne for bruk og belastning av havområder som tidligere har vært utilgjengelige. Samlet har dette skapt et behov for tydeligere rettslige virkemidler for å avbøte det økende presset på havet. Avtalen svarer på dette ved å etablere klare og bindende traktatregler som alle parter må forholde seg til, herunder muligheten for å etablere områdebaserte forvaltningsverktøy på det åpne hav og en tydeligere forpliktelse til å konsekvensutrede planlagt aktivitet.

Integriteten til det eksisterende havrettsregimet er ivaretatt. Avtalen lar seg godt innpasse i den overordnede havrettslige arkitekturen. Den legger opp til tettere samarbeid for et sunnere hav på tvers av sektorer, blant annet ved at den etablerer en forpliktelse for partene til å samarbeide, herunder til å fremme samarbeid om å nå målene i avtalen også i andre globale, regionale og sektorielle organer. Avtalen skal legge til rette for verdiskaping, gjennom bærekraftig bruk av havet, samtidig som den skal bidra til økt samarbeid mellom relevante organer og en styrket miljøforvaltning. Samlet er dette gunstig for de brede norske havinteressene.

Avtalen skal tolkes i tråd med havrettskonvensjonen, og skal ikke berøre staters rettigheter, jurisdiksjon og plikter etter konvensjonen, herunder relatert til økonomisk sone og kontinentalsokkelen både innenfor og utenfor 200 nautiske mil fra grunnlinjene. Avtalen får derfor ingen negative konsekvenser for de rettigheter, friheter og den jurisdiksjon i havområder og på sokkelen som Norge er sikret gjennom havrettskonvensjonen.

Videre skal avtalen fortolkes på en måte som ikke undergraver relevante organer. Avtalen er klar på at eksisterende institusjoner og deres mandater skal respekteres. Avtalen må brukes aktivt i tråd med disse premisser for å sikre at man oppnår den riktige balansen mellom global forvaltning på den ene siden, og den regionale og sektorielle tilnærmingen til havforvaltning på den andre.

Avtalen blir gjennom del III et viktig verktøy for å opprette områdebaserte forvaltningsverktøy på global basis, herunder marine verneområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Dette er en nyvinning som vil være særlig viktig for områder/sektorer som ikke allerede er dekket av regionale organers kompetanse til å etablere slike tiltak. Avtalen vil på denne måten kunne bidra til å nå det globale målet i naturavtalen om å bevare 30 prosent av havet. Samarbeidsforpliktelsen avtalen etablerer mellom avtalens organer og eksisterende sektorielle/regionale organer blir sentral for å tilrettelegge for en mer helhetlig havmiljøforvaltning og økt ansvarlighet. For norske interesser vil vedtak om områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, og reguleringer av konsekvensutredninger i sektorielle og/eller regionale organer hvor Norge deltar, fortsatt være

viktig. I våre nærrområder foreligger det allerede kompetanse til å treffe tiltak både for å begrense næringsvirksomhet og mer generell miljøbeskyttelse og et heldekkende samarbeid.

Områdebaserte forvaltningsverktøy, herunder marine verneområder, kan etter avtalen opprettes ved flertallsvedtak²⁵. Som kyststat må Norge være forberedt på at det kan komme slike forslag for våre nærrområder utenfor nasjonal jurisdiksjon, som kan ha til hensikt å begrense økonomisk aktivitet. Slike tiltak kan for eksempel tenkes å sette vilkår eller rammer for aktivitet i vannsøylen over norsk kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil (eksempelvis i Smutthullet og Smutthavet). Som kyststat vil Norge ha en utvidet konsultasjonsrett for denne typen forslag. Videre må kompetansefordelingen opp mot relevante organer avklares konkret. I tilfeller der en stat ikke er enig i et konkret virkemiddel som foreslås, har avtalen også en sikkerhetsventil i form av en «reservasjonsrett» etter strenge vilkår.²⁶ Det innebærer at staten selv kan bestemme at tiltaket, hvis det blir vedtatt, ikke gjelder for den. Det er således mulig å unngå rettsvirkningene av et tiltak som man ikke er enige i, f.eks. fordi det anses u hensiktsmessig eller dårlig begrunnet.

Avtalen sikrer gjennom det nye globale rammeverket for konsekvensutredninger at staters aktiviteter på det åpne hav nå må konsekvensutredes, dersom de antas å kunne forårsake betydelig forurensning av eller vesentlige og skadelige endringer i det marine miljøet. Når det gjelder konsekvensutredninger for aktivitet som foregår i områder *utenfor* nasjonal jurisdiksjon, vil slik aktivitet i våre nærrområder i stor grad allerede være dekket av eksisterende organer, og reglene i disse vil fortsatt være førende. Avtalen vil her ha en supplerende rolle, og bidra til økt åpenhet, samarbeid og ansvarlighet. For områder uten eksisterende organer vil man måtte følge avtalens system og prosesser – avtalen etablerer slik et nytt minstemål for hva slags kunnskap man må ha om virkningene av en planlagt aktivitet før man setter i gang. Dette er en nyvinning.

Avtalens regler om konsekvensutredning av aktivitet som foregår i områder *innenfor* nasjonal jurisdiksjon, innebærer at det stilles enkelte ytterligere krav til den nasjonale prosessen. Selv om kriteriene for hva slags aktivitet i områder innenfor nasjonal jurisdiksjon som skal konsekvensutredes vil være tilnærmet uendret, gir avtalen andre parter, interessenter og partsmøtet en adgang til å ytre seg om relevante planer og prosjekter²⁷. Eksempelvis ligger åpningsområdet²⁸ for mineralvirksomhet på norsk kontinentalsokkel delvis under vannsøylen som er åpent hav (Smutthavet). Dette berører imidlertid ikke norske myndigheters suverene rettigheter og beslutningsmyndighet når det gjelder hvorvidt den planlagte aktiviteten skal iverksettes.

Avtalen ivaretar kyststatens rettigheter i viktige sammenhenger som er sentrale for Norge. Kyststaters konsultasjonsrett i forbindelse med etableringen av områdebaserte forvaltningsverktøy er ett eksempel. Kyststaten har også en utvidet rett til å bli konsultarert

²⁵ Se omtale av artikkel 23 i 4.5

²⁶ Se omtale av artikkel 23 i 4.5

²⁷ Se 4.6

²⁸ [Åpning av område på norsk kontinentalsokkel for mineralvirksomhet - regjeringen.no](http://regjeringen.no)

hvis andre stater har planer om aktiviteter i havområder utenfor våre jurisdiksjonsområder som kan påvirke Norges utøvelse av våre rettigheter etter havrettskonvensjonen. Der et foreslått tiltak etter del III eller en foreslått aktivitet etter del IV påvirker områder som er fullstendig omgitt av staters eksklusive økonomiske sone, skal forslagsstiller gjennomføre en mer aktiv konsultasjon med kyststatene. For Norge vil dette særlig gjelde tiltak eller aktivitet i Smutthavet og Smutthullet.

Avtalens regulering av marine genetiske ressurser vil bidra til et rettferdig system for fordeling av fordeler, samtidig som den ikke er til hinder for forskning og utvikling. Notifikasjonssystemet avtalen oppretter, så vel som forpliktelsen til å legge innsamlet genetisk materiale inn i offentlige samlinger og databaser, blir særlig viktig for å sikre at alle stater kan nyttiggjøre seg av informasjonen, se nærmere omtale i 4.4. Det er et mål at pengemessige fordeler, for eksempel inntekter fra salg av farmasøytiske produkter, skal deles og brukes til bevaring og bærekraftig bruk av naturmangfold utenfor nasjonal jurisdiksjon. I påvente av etableringen av et permanent fordelingsystem skal alle parter holde oversikt over utnyttelsen av genetisk materiale og digital sekvensinformasjon fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, herunder publikasjoner og patenter. Videre er opprettelsen av spesialfondet, som skal finansieres gjennom pliktige bidrag fra utviklede land, et viktig kompromiss i tråd med norske prioriteringer. Da det p.t. ikke er pengemessige fordeler å dele fra slik aktivitet, og det faktum at et fordelingsystem må sees i sammenheng med systemet under CBD som er under utarbeidelse, er løsningen med etablering av spesialfondet viktig for å sørge for at avtalen allerede fra start åpner for overføring av midler fra utviklede land til bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Videre inneholder avtalen mekanismer for kapasitetsbygging og teknologioverføring, som vil sette utviklingsland i stand til å oppfylle og dra nytte av avtalen.

Systemet for etterlevelse er basert på transparens gjennom periodisk rapportering fra stater til avtalens partsmøte, og vil derfor gjennomgå av gjennomførings- og etterlevelseskomitéen. Slik sikres den kollektive fremdriften mot avtalens målsetninger.

I sum er resultatet av forhandlingene en god og balansert avtale sett med norske øyne, der de overordnede norske interessene er ivaretatt.

At avtalen ble vedtatt ved konsensus styrker dens legitimitet. Selv om de rådende geopolitiske omstendighetene tydelig preget forhandlingsprosessen, var det samtidig et bredt ønske om å få på plass en balansert avtale med sterk oppslutning blant både utviklingsland og utviklede land. For Norge har dette vært en prioritet. For utviklingslandene, som ønsket at avtalen skulle rette opp i det de oppfatter som en ubalanse i havrettskonvensjonen, var en regulering av marine genetiske ressurser, kapasitetsbygging og etablering av bl.a. spesialfondet helt sentralt. De fremførte disse argumentene med tyngde gjennom forhandlingene, som generelt var preget av at land i det geografiske sør og det geografiske nord hadde ulike posisjoner.

I et slikt forhandlingsklima må avtalens vedtakelse anses som en styrke for multilateralismen i en krevende tid. Det er grunn til å tro at avtalen med tiden, på samme måte som havrettskonvensjonen, kan vinne tilnærmet universell oppslutning. Muligheten for at ikke-parter til havrettskonvensjonen kan ratifisere eller på annen måte binde seg til denne avtalen,

er viktig for å oppnå en slik utvikling. Både allmenne utenrikspolitiske hensyn og våre konkrete hav- og havrettsinteresser tilsier at Norge vil være best tjent med å bli part til avtalen. Det vil sende et klart signal om at vi slutter opp om forpliktende samarbeid for å styrke bærekraftig havforvaltning og for havretten mer generelt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Norge ratifiserer avtale av 19. juni 2023 under FNs havrettskonvensjon om bevaring og bærekraftig bruk av marint biologisk mangfold i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Gjennomføring av avtalen i norsk rett vil kreve enkelte lovendringer, i første rekke for å gjennomføre kapitlene om marine genetiske ressurser, områdebaserte forvaltningsverktøy og konsekvensutredninger. Den har også visse økonomiske konsekvenser. Siden gjennomføring av avtalen anses som en sak av særlig stor viktighet, er det nødvendig med Stortingets samtykke til ratifikasjon av avtalen i samsvar med Grunnloven § 26 annet ledd.

Avtalen vil tre i kraft 120 dager etter datoen da den sekstiende staten har levert sine ratifikasjonsinstrumenter.

7.3 Erklæringer

Artikkel 71 åpner for at en stat i forbindelse med undertegning, ratifikasjon, godkjenning eller tiltredelse til avtalen kan avgi erklæringer eller uttalelser forutsatt at slike erklæringer eller uttalelser ikke tar sikte på å utelukke eller endre den rettslige virkningen av avtalens bestemmelser når de anvendes overfor vedkommende stat. Hvordan avtalen samhandler med andre organer var et viktig punkt i forhandlingene. Som nevnt over var det viktig for Norge at avtalen skulle tolkes og anvendes på en måte som ikke undergraver andre relevante instrumenter og rammeverk. Det planlegges for at Norge skal avgi en erklæring i forbindelse med ratifisering som klargjør vår fortolkning av forholdet mellom avtalen og andre organer. Storbritannia avga en slik erklæring i forbindelse med undertegning, og tilsvarende Chile i forbindelse med ratifisering.

8 Vedlegg

Vedlegg I: Avtalen i engelsk originaltekst

Vedlegg II: Norsk oversettelse av avtalen