

Innspill til høring 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 (BBNJ-avtalen)

Oslo, 06.01.2025

Til Utenriksdepartementet

Forum for utvikling og miljø (ForUM), et nettverk av over 60 norske sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider med utvikling, fred, menneskerettigheter, klima og miljø, takker Utenriksdepartementet for anledningen til å gi sine synspunkter og innspill til ratifikasjonen av BBNJ-avtalen.

Bakgrunn

Utenriksdepartementet foreslår at Norge ratifiserer BBNJ-avtalen (Agreement on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction). Den multilaterale og folkerettslige bindende avtalen ble vedtatt 19. juni 2023 og signert av Norge 20. september 2023. Utenriksdepartementet opplyser om at gjennomføringen av avtalen i norsk rett vil medføre behov for enkelte lovendringer, særlig knyttet til implementeringen av kapitlene om marine genetiske ressurser, områdebaserte forvaltningsverktøy og konsekvensutredninger.

ForUM støtter Norges snarlige ratifikasjon av BBNJ-avtalen. Avtalen representerer et betydningsfullt skritt for å styrke den folkerettslige reguleringen av bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold i havområder utenfor nasjonal jurisdiksjon. ForUM ønsker å rose Norges representanter for deres viktige rolle i høynivåambisjonskoalisjonen for BBNJ-avtalen, og for deres betydelige innsats i å forhandle fram avtalen. Avtalen regnes som en av vår tids mest betydningsfulle multilaterale avtaler, forhandlet frem under krevende geopolitiske omstendigheter, med mål om å sikre bærekraftig bevaring og bruk av marint biologisk mangfold. Avtalen omfatter fire hovedområder: 1) tilgang til og fordeling av fordeler fra marine genetiske ressurser, 2) etablering av marine verneområder, 3) krav til konsekvensutredninger, og 4) kapasitetsbygging og teknologioverføring.

Samhandling med naturavtalen for helhetlig og bærekraftig forvaltning av marint biologisk mangfold

ForUM ønsker å understreke betydningen av en helhetlig tilnærming til gjennomføringen av BBNJ-avtalen, i tråd med Norges forpliktelser under Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (KMGBF), også kjent som naturavtalen. Ratifikasjon av BBNJ-avtalen og dens implementering gjennom en egen lov er avgjørende av flere grunner.

- Av verdens hav, som dekker 70 % av jordens overflate, utgjør nasjonale farvann 39 %, hvorav 19,24 % er utpekt som beskyttede områder. Av de resterende 61 %, kjent som områder utenfor nasjonal jurisdiksjon (ABNJ), er kun 1,45 % definert som beskyttede områder. Eksisterende verneområdene dekket av BBNJ-avtalen (artikkel 17-26) er altså svært begrenset sammenlignet med nasjonale farvann¹. For å oppnå

¹UNEP-WCMC and IUCN (2024). Protected Planet Report 2024: <https://pp-digital-report-files.s3.us-east-1.amazonaws.com/Protected+Planet+Report+2024.pdf>

naturavtalens Mål 3 om å beskytte 30 % av det marine miljøet innen 2030, haster det med ratifikasjon og implementering, da det er urealistisk å oppnå dette målet ved kun å beskytte 30 % av de 39 % som utgjør nasjonale farvann. Med andre ord innebærer dette at et fokus på å etablere marine verneområder innenfor eksklusive økonomiske soner, som til sammen utgjør kun 36 % av verdens hav, vil gjøre det svært utfordrende å oppnå Mål 3 uten BBNJ-avtalen. For å realisere dette målet måtte statene i praksis konvertere nesten hele sine respektive eksklusive økonomiske soner til verneområder². Det er også viktig å realisere BBNJ-avtalens ambisjon om å bidra til en rettferdig og bærekraftig fremtid for menneskeheten, særlig med tanke på den stadig økende kommersielle utnyttelsen av havområdene.

- Etablering av marine verneområder i BBNJ-avtalen (artikkel 17-26) er betydelig mer utfordrende på grunn av et komplekst juridisk rammeverk, sammenlignet med etablering av slike verneområder innenfor nasjonale farvann, hvor suverene kyststater har dedikerte juridiske systemer. Som en ledende kyststat innen energi, miljø, sjømat og skipsfart har Norge verdifull teknologi, erfaring og ekspertise å bidra med, både som pioner og som støttespiller for andre land, spesielt for utviklingsland, i dette arbeidet. Imidlertid bør Norge harmonisere nasjonale lover som regulerer marin areal- og ressursforvaltning for å motvirke eksisterende sektordrevet fragmentering. Vi anser det som avgjørende å samordne disse lovene så langt det er mulig, og dermed etablere et forbilledlig eksempel for andre land.

Fremme bærekraftige og rettferdige havforvaltning

Kappløpet mellom ulike og ofte konkurrerende interesser om havets ressurser, som mat, materialer og areal, intensiveres etter hvert som det den havteknologiske innovasjonen utvikler seg³. Denne nye virkeligheten for det globale havet og behovet for å styre det på en bærekraftig og rettferdig måte, er en kritisk og presserende utfordring. Samtidig ødelegger persistente organiske forurensninger fra menneskelig aktivitet i de abysmale slettene i Stillehavet marin biodiversitet, forstyrrer sårbare økosystemer og truer dyphavsarter med forurensning som kan spre seg gjennom havets næringskjede⁴. Den private sektoren påvirker i økende grad arbeidet med å oppnå bærekraftig havbasert utvikling ved å ta rollen som «forvaltere» av biosfæren. De ti største selskapene innen åtte kjerneindustrier i havøkonomien står for i snitt 45 % av omsetningen i hver industri. Samlet sett skaper de 100 største selskapene, kjent som «Ocean 100», 60 % av den totale omsetningen⁵.

- ForUM mener forvaltnings- og politiske tiltak må ta hensyn til denne utfordringen og adressere den på en helhetlig og målrettet måte. I tillegg til å etablere harmonisert nasjonale lover og forskrifter for regulering, innebærer dette å utvikle forvaltningsmessige og politiske løsninger som sikrer en økosystembasert tilnærming

² Blasiak and Jouffray, 2024. When will the BBNJ Agreement deliver results? <https://doi.org/10.1038/s44183-024-00058-6>

³ Jouffray et al., 2020. The Blue Acceleration: The Trajectory of Human Expansion into the Ocean. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2019.12.016>

⁴ Sackett, D. K., et al. (2024). "Persistent organic pollutant accumulation in Pacific abyssal plain sediments and biota: Implications for sources, transport, and deep-sea mining. <https://doi.org/10.1525/elementa.2024.00042>

⁵ Virdin et al., 2021. The Ocean 100: Transnational corporations in the ocean economy. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abc8041>

og integrert havforvaltning, rettferdighet og ansvar i forvaltningen av globale havressurser.

Fremme inkluderende, rettferdig og effektivt samarbeid og deltakelse

Det enorme og dype havområdet forblir i stor grad utforsket og dårlig forstått. Mangelen på vitenskapelig kunnskap begrenser informert beslutningstaking, og de fleste land mangler kapasitet til å delta i havforskning i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon eller til å dra nytte av oppdagelser av nytt havliv, habitater og prosesser. Per i dag går kun 1,1 % av nasjonale forskningsbudsjetter til havforskning, og disse ressursene er konsentrert i et lite antall land, ifølge den regelmessige rapporten Global Ocean Science Report, utarbeidet og publisert av FNs mellomstatlige havkommisjon (IOC-UNESCO)⁶. Ulikhet vedvarer, den institusjonelle arkitekturen for å støtte kapasitetsbygging er fragmentert, og finansieringen er sporadisk og avhengig av den private sektorens vilje og interesser, samtidig som offentlig støtte er begrenset⁷. Dette har gjort det utfordrende å møte behovene for kapasitetsbygging slik de er definert i FNs havrettskonvensjon, som inkluderer: (i) opplæring og utveksling av kompetente fagfolk; (ii) deling av data, informasjon og kunnskap; (iii) tilgang til eller overføring av forskningsinfrastruktur og utstyr; og (iv) samarbeid og partnerskap.

- ForUM ser behovet for en mekanisme som gjør det mulig for land, spesielt utviklingsland, å kommunisere sine kapasitetsbyggingsbehov til det internasjonale samfunnet. Mange av disse landene mangler grunnleggende kunnskap for å utvikle, overvåke og forvalte områdebaserte verktøy og gjennomføre miljøkonsekvensutredninger. Rettidig ratifikasjon av BBNJ-avtalen og oppstart av forhandlinger, når et minimum antall parter har ratifisert og den første partskonferansen finner sted, er avgjørende for å styrke det internasjonale rammeverket for marin teknologi-overføring, forskning og kapasitetsbygging. Norge bør gi langsiktig støtte og fremme regelmessig dialog med det vitenskapelige miljøet om temaer som utvikling av en informasjonsportal eller clearinghouse-mekanisme for å styrke kapasiteten til de som har behov for det.

Harmonisere regler og fordelingsmekanismer for marine genetiske ressurser digital sekvensinformasjon på tvers av FN-rammeverk

Aktiviteter som overfiske, gruvedrift, marin forurensning og økende forsknings- og utviklingsaktivitet knyttet til marine genetiske ressurser, inkludert bioprospektering i dyphavet. Samtidig ser vi en økning i patenterte marine gener og privatisering av det som regnes som menneskehetens fellesarv, forsterket av manglende pengemessig fordelingsdeling fra bruken av fysiske genetiske ressurser og digital sekvensinformasjon (DSI), noe som bidrar til økt urettferdighet og ulikhet. BBNJ-avtalen adresserer dette ved å åpne for deling av både pengemessige og ikke-pengemessige fordeler, med særlig fokus på pengemessige fordeler som tidligere ikke var inkludert i FNs havrettskonvensjon.

⁶ Isensee and Commission, 2020. Global ocean science report 2020: charting capacity for ocean sustainability. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250428.locale=en>

⁷ Harden-Davies and Snelgrove, 2020. Science Collaboration for Capacity Building: Advancing Technology Transfer Through a Treaty for Biodiversity Beyond National Jurisdiction. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.00040>

Videre forhandler mange land nå aktivt om multilaterale regler for deling av pengemessige og ikke-pengemessige fordeler fra bruk av DSI i fire relevante FN-fora: Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk (ITPGRFA), Verdens helseorganisasjons pandemiavtale (WHO CA+) og BBNJ-avtalen. En nylig publisert artikkel i Nature Communications understreker behovet for bedre koordinering mellom disse foraene for å harmonisere nye regler for fordelingsdeling, sikre åpen tilgang til data og forbedre resultatene av fordelingsdelingen⁸.

- I sammenheng med bioprospektering av marint genetiske materiale er bevismateriale eller referansemateriale av stor betydning, da patenter krever taksonomisk informasjon og arkivering av slikt materiale. Dette er også avgjørende for å sikre sporbarhet, som spiller en sentral rolle i å muliggjøre rettferdig fordelingsdeling knyttet til produktutvikling og kommersialisering. ForUM oppfordrer norske myndigheter til å styrke regelverket både nasjonalt og internasjonalt for å hindre såkalte «free-riders» i å utnytte menneskehetens fellesressurser uten å bidra til rettferdig deling gjennom spesialfondet under BBNJ-avtalen.
- ForUM mener at forhandlinger som følger ratifikasjonen om videre utvikling av fordelsdelingsmekanismer i BBNJ-avtalen kan dra nytte av den nylig vedtatte resolusjonen⁹ fra det 16. partsmøtet under naturavtalen. Resolusjonen pålegger selskaper som bruker genetiske databanker eller digital sekvensinformasjon i sin kommersielle virksomhet, å bidra til et fond, kalt Cali-fondet, med 1 % av overskuddet eller 0,1 % av inntektene. Fondet skal støtte bevaring av natur og restaurering av degraderte økosystemer, særlig i de minst utviklede landene. Ordningen er foreløpig begrenset til store selskaper innen sektorer som legemiddelindustri, mat- og helsekosttilskudd, kosmetikk, dyre- og planteforedling samt bioteknologi. For å omfattes av ordningen må selskapene direkte eller indirekte bruke DSI i sin kommersielle virksomhet og oppfylle minst to av følgende tre kriterier: eiendeler verdt minst 20 millioner dollar per år, en årlig omsetning på minst 50 millioner dollar, eller et gjennomsnittlig årlig overskudd på 5 millioner dollar over de siste tre årene. Denne modellen kan tjene som inspirasjon for BBNJ-forhandlinger.
- For å harmonisere reglene for fordelingsdeling på tvers av FN-rammeverker, bør bidrag, både pengemessige og ikke-pengemessige, oppfylle forpliktelser i alle systemer, inkludert BBNJ-avtalen. Et ekspertutvalg på tvers av fora kan spille en sentral rolle i å utvikle enhetlige regler, støttet av inkluderende dialog med relevante aktører. Erfaringer fra andre FN-prosesser, som tollregulering, lufttransport og værdata, kan gi verdifulle innsikter for etablering av harmoniserte mekanismer. Konsistente definisjoner og klare utløserpunkter for en fordelings deling mekanisme bør signalisere en helhetlig tilnærming og forhindre fragmentering, også i en egen lov for implementering av BBNJ-avtalen. En global kapasitetsbyggingsplan, inkludert

⁸ Sett et al., 2024. Harmonize rules for digital sequence information benefit-sharing across UN frameworks. <https://doi.org/10.1038/s41467-024-52994-z>

⁹ Digital sequence information on genetic resources- Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity on 1 November 2024. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-16/cop-16-dec-02-en.pdf>

etablering av regionale sentre for ekspertise, vil være avgjørende for å redusere ulikheter og styrke bruken av marine genetiske ressurser og DSI på tvers av sektorer. At teknologi knyttet til DSI gjør det utfordrende å begrense tilgang til genetiske ressurser, slik det har vært tilfelle i bilaterale mekanismer. Dette er en tid for multilateralisme og gir Norge en unik mulighet til å fremme diskusjoner i internasjonale fora, som Nagoya-protokollen, om etableringen av en multilateral mekanisme for bærekraftig bruk av biologisk mangfold og rettferdig fordeling av fordeler fra utnyttelse av genetiske ressurser.

Fremme Norge som kandidat til BBNJ-avtalens sekretariat

BBNJ-avtalen fastsetter behovet for et sekretariat som skal gi administrativ og logistisk støtte til partsmøtet og tilknyttede organer, herunder vitenskapelige og tekniske komiteer. Sekretariatet skal også tilrettelegge for samarbeid med andre internasjonale organer, publisere partsmøtets beslutninger og støtte en informasjonsutvekslingsmekanisme. Dette er avgjørende for avtalens effektive gjennomføring, spesielt innen tekniske og vitenskapelige spørsmål. Beslutningen om sekretariatets hovedsete vil tas av partsmøtet, med FN-organet «Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea» som midlertidig sekretariat i mellomtiden.

- ForUM mener Norges erfaring som havnasjon og miljønasjon, samt eksisterende institusjoner, gir et sterkt grunnlag for å påta seg rollen som vertskap for sekretariatet. Norge har en lang tradisjon som ledende havnasjon, med omfattende erfaring innen havrett, miljøvern og multilateralt samarbeid. Dette har gitt landet en sterk posisjon i internasjonale prosesser, støttet av tidligere lederskap og velutviklede institusjoner som kan tilpasses for å møte nye krav. Som en miljønasjon med klare forpliktelser til bærekraftig havforvaltning, har Norge både kapasitet og kompetanse til å påta seg rollen som vertskap for BBNJ-sekretariatet. Dette vil ikke bare fremme norske interesser, som bærekraft og teknologioverføring, men også sikre bred internasjonal støtte. BBNJ-avtalen fastsetter spesifikke prosedyrer for etableringen av sekretariatet, der partsmøtet vil spille en avgjørende rolle i avgjørelsen om lokalisering. Etableringen av sekretariatet er avgjørende for en effektiv gjennomføring av avtalen, og Norges kvalifikasjoner gjør landet godt rustet til å lede arbeidet med å oppfylle de institusjonelle og tekniske kravene.

Med vennlig hilsen

Kathrine Sund-Henriksen
Generalsekretær i Forum for utvikling og miljø