

Vårt datum: 2025-06-23

Ert datum: 2025-04-10

Vårt dnr: 33-807/2025

Er ref: UD2025/05056

Yttrande

Handläggare:
Ola Hallberg

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet
Rättsavdelningen
Enheten för folkrätt och mänskliga rättigheter

Departementssekreterare
Stina Bagge
stina.bagge@gov.se

Remiss av Betänkandet Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion (SOU 2025:36)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 10 april 2025 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande:

SGU

- | | |
|-------------|--|
| anser | att svenska aktörer kan komma att bedriva tillståndspliktiga verksamheter i form av t.ex. djuphavsutvinning av mineral inom de aktuella havsområdena en överskådlig framtid, |
| tillstyrker | att SGU ska inkomma med yttranden i ärenden som rör bl.a. kontinentalsockeln, |
| föreslår | att SGU ska ges möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden som rör SGU:s uppdrag, |
| föreslår | att regeringen även ska ges tillfälle att ta över tillståndsärenden som är av principiellt viktig beskaffenhet för svenska intressen, |
| föreslår | att SGU ska kunna begära att prövningsmyndigheten ska överlämna ett tillståndsärende till regeringen för prövning, |
| anser | att det behöver övervägas om tillstånd inom annan stats jurisdiktion ska villkoras med att den andra staten ska godkänna verksamheten, |
| befarar | att bolag kan genomföra taktiska manövrar för att få sin verksamhet prövad i andra länder, |
| befarar | att andra stater ska förenkla miljöbedömningen för att främja nationella företag, |
| anser | att det finns vissa oklarheter i förhållandet mellan BBNJ och ISA. |

Motiveringar för SGU:s ställningstaganden framgår nedan.

Bakgrund – Havsrättskonventionen och utvinning till havs

FN:s havsrättskonvention om bevarande och hållbar användning av marinbiologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (BBNJ)¹ syftar till att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion och inkluderar levande resurser, på havsbotten och i vattenkolumnen. BBNJ reglerar inte direkt icke-levande resurser såsom metall- och mineralfyndigheter i eller på havsbotten men säkerställer att miljöbedömningar görs och tas i beaktande före beslut fattas om verksamhet. Eftersom Östersjön, Kattegatt och Skagerrak inte rymmer något fritt hav kommer avtalet inte att ha någon geografisk tillämpning i Sveriges omedelbara närhet.

Europaparlamentet har i flera resolutioner (senast 2023) uppmanat till ett moratorium för djuphavsutvinning tills dess att tillräcklig vetenskaplig kunskap om miljöeffekter finns. EU-rådet har även de uttalat stöd för försiktighetsprincipen vad avser djuphavsutvinning. EU-kommissionen har en restriktiv hållning, tills tillräckligt vetenskapligt underlag och miljösäkerhet finns på plats. Sverige har uttalat stöd för denna hållning. Det är enligt SGU därför osäkert vilken betydelse BBNJ kommer ha företag i Sverige och inom resterande EU.

Trots EU:s och enskilda EU-länders ståndpunkt mot utvinning av mineral från havsbotten på internationellt vatten, förekommer bland annat Tyskland, Frankrike, Polen, Tjeckien och Slovakien i ISA:s kontraktsregister som sponsorstater för företag eller forskningsinstitut med rätt att utforska havsbotten för mineral. Några av dessa tillstånd utfärdades innan det politiska trycket mot djuphavsutvinning ökade (vilket skedde främst under perioden 2010–2015). Flertalet av de länder som stöttar prospektering till havs har ännu inte dragit tillbaka sitt stöd, trots att de har ratificerat BBNJ-avtalet. Detta tyder på att intresse för mineralutvinning till havs finns trots att motsatsen uttryckts.

Utanför EU blev Norge det första landet i världen att öppna upp för kommersiell utvinning i Arktiska vatten utanför landets territorium. Planerna att godkänna de första stegen för utvinning under 2025 har dock pausats på grund av politisk oenighet. Beslutet innebär inte ett permanent stopp, utan en tillfällig uppskjutning i väntan på fördjupad miljökonsekvensanalys och utveckling av regelverk. Tilldelningen av undersökningstillstånd planeras nu till 2026.

I svenskt hänseende finns det idag svenska aktörer som redan nu bedriver metodutveckling för mineralutvinning från havsbotten i Bottenviken där mineralförekomsten återfinns i form av järn-mangankonkreter som på flera sätt liknar nodulerna som återfinns i djuphaven.

SGU anser, till skillnad från utredningen, mot bakgrund av ovan att svenska aktörer kan komma att bedriva tillståndspliktiga verksamheter i form av t.ex. djuphavsutvinning av mineral inom de aktuella havsområdena inom en överskådlig framtid.

SGU:s möjlighet att yttra sig i tillståndsprövningar

¹ 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.

Utredningen bedömer att det kan vara lämpligt att inhämta yttrande från SGU i ärenden som rör utvinning eller annat nyttjande av havsbotten. SGU anser att det är bra att myndighetens expertkunskaper avseende geologi, och den fysiska kontinentalsockeln kan användas vid framtida tillståndsprövningar genom att myndigheten får yttra sig. SGU föreslår att det ska föreskrivas att alltid bör inhämta, eller ge möjlighet till, yttrande från SGU.

Regeringens möjlighet att pröva en verksamhet eller åtgärd

Utredningen föreslår, genom sitt förslag till förordning om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion (2 §), att regeringen ska ges tillfälle att ta över ärenden för prövning om en verksamhet eller åtgärd (i) berör en annan stat, (ii) är av större omfattning eller kan medföra betydande skadeverkningar, eller om (iii) ärendet annars är av folkrättsligt principiellt intresse.

SGU föreslår att regeringen även ska ges tillfälle att ta över andra ärenden som är av principiellt viktig beskaffenhet för Sverige och svenska intressen, som t.ex. behovet av strategiska och kritiska råmaterial.

Enligt 5 och 5 a §§ kontinentalsockelförordningen (1966:315) ska SGU, om Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten eller Försvarsmakten begär det, överlämna ärendet till regeringen för prövning. SGU anser att det vore lämpligt om SGU, i en framtida förordning om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion, ges motsvarande möjlighet för att kunna tillvarata intressen inom myndighetens uppdrag.

Tillståndsprövning i havsområde inom en annan stats jurisdiktion

SGU delar utredningens uppfattning att det finns skäl att ifrågasätta lämpligheten av att Sverige prövar en verksamhet eller åtgärd, som ska bedrivas i en kuststats sjöterritorium eller maritima zoner, för tillstånd. SGU anser att såsom lagförslaget är utformat idag (2 kap. 5 § förslag till lag om skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion) att tillstånd för verksamhet eller åtgärd i havsområden inom en annan stats jurisdiktion *får* villkoras av att tillstånd eller godkännande på annat sätt erhållits från den staten. SGU anser att det behöver övervägas om det inte ska framgå att ett sådant tillstånd *ska* villkoras med att den andra staten ska godkänna verksamheten. En sådan skrivning skulle tydliggöra att den svenska prövningen inte ger rätt till någon svensk fysisk eller juridisk person att bedriva verksamhet i havsområde inom en annan stats jurisdiktion.

Påverkan på konkurrensen

SGU ser att förslaget riskerar att skapa incitament för verksamhetsutövare att exempelvis registrera dotterbolag i andra jurisdiktioner eller att flagga om fartyg till annan jurisdiktion för att få en tillståndsprövning de anser är lättare. SGU ser således en risk för så kallad ”forum shopping”, vilket skulle ha en negativ inverkan på konkurrensen och möjligheter för svenska företag att bedriva tillståndspliktig verksamhet inom de aktuella havsområdena.

På motsvarande sätt finns det en risk för att andra nationer aktivt arbetar för att underlätta för verksamheter och företag och på så vis uppmuntra företag att söka tillstånd under deras flagg. Det finns därför en risk för att miljöbedömningen inte kommer att ske på lika villkor.

Ovanstående scenarier skulle kunna avhjälpas om tillståndsprövning i stället genomförs av ett internationellt organ.

Havsrättskonventionen och ISA

Som utredningen påpekar har ISA befogenhet på miljöskyddsområdet avseende effekter till följd av utforskning och utvinning av mineral i Området (artikel 145 i FN:s havsrättskonvention).

ISA har mandat att reglera verksamheter som rör icke-levande resurser (såsom mineralfyndigheter i noder) på havsbotten inom de aktuella havsområdena. BBNJ och ISA reglerar alltså olika typer av resurser (levande kontra icke-levande) vilket skapar överlappande mandat samt praktiska och miljömässiga konflikter, eftersom mineralutvinning på havsbotten påverkar den marina biologiska mångfalden i vattenpelaren ovanför. ISA arbetar med en reglering för utvinning av material från havsbotten, det är ännu inte klart hur denna kommer förhålla sig till BBNJ.

SGU anser att det finns oklarheter kring processen avseende utvinning av resurser från havsbotten inom de aktuella havsområdena. Men förslaget kan det uppstå en situation där ISA ger ett bekräftande besked men den nationella prövande myndigheten avslår ansökan med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller vice versa.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anette Madsen.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även ledningsstabschefen Göran Risberg, avdelningschef Lovisa Zillén Snowball, statsgeologen Anna Apler, utredaren Carolina Liljenstolpe, juristen Caterina Carreman, och juristen Gustav Svensson deltagit. Statsgeologen Ola Hallberg har varit föredragande.

Anette Madsen

Ola Hallberg