



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.1.2021
COM(2021) 1 final

2020/0372 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de
bijeenkomsten van de Raad en de Vergadering van de Internationale
Zeebodemautoriteit**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot bepaling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de bijeenkomsten van de Raad en Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit in verband met de voorgenomen vaststelling van de voorschriften inzake de exploitatie van minerale hulpbronnen in het gebied (ISBA/25/C/WP.1) en de daarmee verband houdende normen en richtsnoeren.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De ontwerpvoorschriften inzake de exploitatie van minerale hulpbronnen in het gebied

De ontwerpvoorschriften inzake de exploitatie van minerale hulpbronnen in het gebied (“de voorschriften”) hebben tot doel contractanten in staat te stellen van de exploratie van minerale hulpbronnen over te stappen naar de exploitatie van die hulpbronnen. Over de ontwerpvoorschriften, die de Juridische en Technische Commissie van de Internationale Zeebodemautoriteit heeft opgesteld en in maart 2019 zijn verspreid, wordt momenteel onderhandeld door de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit. De voorschriften worden opgesteld overeenkomstig deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos) en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Unclos. De ontwerpvoorschriften vereisen dat bepaalde kwesties worden aangepakt in overeenstemming met of rekening houdend met de door de organen van de Internationale Zeebodemautoriteit te ontwikkelen normen en richtsnoeren. De normen zullen juridisch bindend zijn voor contractanten en de Internationale Zeebodemautoriteit, terwijl de richtsnoeren louter van adviserende aard zijn. De Europese Unie is partij bij het Unclos¹. Uit hoofde van artikel 2 van Besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 coördineren de Unie en haar lidstaten de standpunten die zij in de organen van de Internationale Zeebodemautoriteit zullen innemen overeenkomstig de in bijlage III vastgelegde procedure².

2.2. De bijeenkomsten van de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit

De Raad is het uitvoerend orgaan van de Internationale Zeebodemautoriteit. In de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit wordt onderhandeld over de voorschriften, die vervolgens worden goedgekeurd alvorens te worden voorgelegd aan de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit – het hoogste en politieke orgaan dat bestaat uit 167 leden en de Europese Unie – voor definitieve goedkeuring. De Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit zal de voorschriften voorlopig toepassen, in afwachting van goedkeuring door de Vergadering. Als een van de partijen bij het Unclos is de EU automatisch lid van de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit en waarnemer bij de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit, die 36 door de Vergadering gekozen leden telt. In de regel moet de besluitvorming in de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit bij consensus

¹ Besluit van de Raad 98/392/EG van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB L 179 van 23.6.1998, blz. 1).

² Normale procedure voor standpunten over aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen; en procedure waarop titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is voor kwesties die vallen onder het buitenlands beleid van de Europese Unie.

verlopen. Indien alle pogingen om bij consensus tot een besluit te komen zijn uitgeput, worden besluiten omtrent procedurele aangelegenheden genomen met een meerderheid van de aanwezige en stemmende leden, en worden besluiten omtrent inhoudelijke aangelegenheden genomen met een tweederdemeerderheid van de aanwezige en stemmende leden. Als waarnemer bij de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit beschikt de EU niet over stemrechten. De EU heeft echter wel inspraak en stemrechten in de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit.

2.3. De voorgenomen voorlopige vaststelling van voorschriften door de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit

Een eerste ontwerp van de voorschriften is gepresenteerd tijdens de 23e zitting van de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit in augustus 2017. De Juridische en Technische Commissie en de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit zijn een schema overeengekomen dat als doel had de onderhandelingen over de voorschriften tegen 2020 af te ronden. Wegens de COVID-19-pandemie werd de voor juli 2020 geplande 26e zitting van de Raad echter tot nader order uitgesteld.

De beoogde voorschriften zullen juridisch binden zijn voor de partijen overeenkomstig het Unclos en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Unclos van 1994.

2.4 De voorgenomen goedkeuring van voorschriften door de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit

Zodra de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit de onderhandelingen over de voorschriften afrondt en in staat is de voorschriften voorlopig aan te nemen, zullen deze ter bespreking en definitieve goedkeuring worden voorgelegd aan de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De beoogde voorschriften hebben tevens betrekking op materieelrechtelijke aangelegenheden die krachtens artikel 3, lid 2, VWEU onder de externe bevoegdheden van de Unie vallen.

In het bijzonder is de Unie bevoegd voor de onderdelen van de voorschriften die betrekking hebben op de bescherming van het mariene milieu. Overeenkomstig de opzet van artikel 3, lid 2, VWEU heeft de EU geval per geval externe bevoegdheid. In de eerste plaats omdat de bepalingen van het Unclos met betrekking tot het mariene milieu zijn opgenomen in de wetgevingshandeling tot sluiting van het Unclos namens de Unie³. In de tweede plaats omdat een optreden van de Unie op het gebied van de voorschriften noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen, zoals in het geval van haar verworven bevoegdheid op het gebied van milieu. En tot slot omdat de EU over externe bevoegdheid beschikt, aangezien sommige bepalingen van de voorschriften gemeenschappelijke regels kunnen aantasten of de strekking daarvan kunnen wijzigen. In dit geval wordt het EU-acquis (met name met betrekking tot secundaire wetgeving van de EU op milieugebied en andere internationale overeenkomsten waarbij de EU volwaardige partij is) bestreken of mogelijk geraakt door delen van de ontwerpvoorschriften (of door de daarmee verband houdende normen en richtsnoeren), die de EU bevoegdheden verlenen met betrekking tot die specifieke delen, waarvan sommige exclusieve bevoegdheden zijn.

Bijgevolg is de EU gemachtigd een standpunt in te nemen in de Internationale Zeebodemautoriteit met betrekking tot de relevante delen van de in deze verklaring gepresenteerde voorschriften en de daarmee verband houdende normen en richtsnoeren.

³ Besluit 98/392/EG van de Raad

Bovendien dienen de lidstaten bij de werkzaamheden van de Internationale Zeebodemautoriteit op een bepaalde wijze te handelen op grond van het beginsel van loyale samenwerking.

Voorgesteld wordt het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de bijeenkomsten van de Raad en de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit, vast te stellen volgens een tweeledige aanpak. In een besluit van de Raad zullen de leidende beginselen en de richtsnoeren voor het standpunt van de Unie worden vastgelegd, waarna het standpunt voor elke bijeenkomst wordt aangepast via non-papers van de Commissie, die in de Raadsgroep worden besproken.

In dit besluit zijn de beginselen van het Unclos en de doelstellingen van de Europese Green Deal⁴ en de biodiversiteitsstrategie⁵ opgenomen, zoals bepleit in de conclusies van de Raad over de voorbereiding van het mondiale biodiversiteitskader voor de periode na 2020 – Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD)⁶.

Rechtsgrondslag

3.1. Procedurele rechtsgrondslag

3.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁷.

3.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Raad en de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit zijn twee van de drie voornaamste organen van de bij artikel 158 van het Unclos opgerichte Autoriteit.

De voorschriften, die de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit op voorlopige basis vaststelt, betreffen een handeling met rechtsgevolgen. De definitieve goedkeuring van de voorschriften door de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit vormt eveneens een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handelingen zullen overeenkomstig de artikelen 145, 153 en 162 van het Unclos en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Unclos uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

⁴ COM/2019/640 final.

⁵ COM/2020/380 final.

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15272-2019-INIT/nl/pdf>

⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

3.2. Materiële rechtsgrondslag

3.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen.

3.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieubeleid.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 191 VWEU.

3.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 191 VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de
bijeenkomsten van de Raad en de Vergadering van de Internationale
Zeebodemautoriteit**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 191, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (het Unclos) en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (“de overeenkomst”) zijn door de Unie goedgekeurd bij Besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998.
- (2) Krachtens artikel 162, lid 2, punt o), ii), van het Unclos kan de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit, in afwachting van goedkeuring door de Vergadering, de regels, voorschriften en procedures van de Autoriteit, en alle wijzigingen daarop, aannemen en voorlopig toepassen met inachtneming van de aanbevelingen van de Juridische en Technische Commissie of andere betrokken ondergeschikte organen. Deze regels, voorschriften en procedures hebben betrekking op prospectie, exploratie en exploitatie in het gebied en het financieel beheer en de interne administratie van de Autoriteit.
- (3) De Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit is voornemens tijdens zijn komende bijeenkomsten voorschriften inzake de exploitatie van minerale hulpbronnen in het gebied vast te stellen.
- (4) Krachtens artikel 160, lid 2, punt f), ii), van het Unclos kan de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit de regels, voorschriften en procedures van de Autoriteit, en van wijzigingen daarop, voorlopig aangenomen door de Raad ingevolge artikel 162, lid 2, punt o), ii), overwegen en goedkeuren. Deze regels, voorschriften en procedures betreffen het onderzoek, de exploratie en exploitatie in het gebied, het financieel beheer en de interne administratie van de Autoriteit.
- (5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Raad en de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit, aangezien de beoogde voorschriften bindend zullen zijn voor de Unie, als een van de partijen bij het Unclos en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Unclos.
- (6) Het is ook passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Raad en de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit aangezien de voorschriften inzake de exploitatie van minerale hulpbronnen in het gebied voor de Unie bindend zullen zijn en beslissende invloed kunnen hebben op de

inhoud van het recht van de Unie, te weten op het gebied van de bescherming van het mariene milieu.

- (7) Op het gebied van de bescherming van het mariene milieu zijn de EU en haar lidstaten gebonden aan het voorzorgsbeginsel (artikel 191 VWEU) en de ecosysteemgerichte benadering (Richtlijn 2008/56/EG, artikel 3, punten 4 en 5, artikel 10, en bijlagen I en VI; Verordening (EU) nr. 1380/2013, artikel 2, punt 3; en Richtlijn 2014/89/EU, artikel 5). Dit juridisch kader rechtvaardigt de inhoud van het voorgestelde standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen.
- (8) Voor zover de Unie beperkt is haar standpunt in de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit uit te drukken als gevolg van haar beperkte waarnemersstatus, zal het standpunt van de Unie tot uiting worden gebracht door de EU-lidstaten die lid zijn van de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de bijeenkomsten van de Raad en de Vergadering van de Internationale Zeebodemautoriteit is opgenomen in de bijlage.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Raad van de Internationale Zeebodemautoriteit wordt tot uitdrukking gebracht en verdedigd door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Internationale Zeebodemautoriteit wanneer de Unie als gevolg van haar beperkte waarnemersstatus beperkt is haar eigen standpunt uit te drukken.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Commissie en de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter