

Bryssel 5.1.2021
COM(2021) 1 final

2020/0372 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston ja yleiskokouksen istunnoissa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä, jolla vahvistetaan Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston ja yleiskokouksen istunnoissa unionin puolesta otettava kanta, kun kyseessä on alueen mineraalivarojen hyödyntämistä koskevien määräysten (ISBA/25/C/WP.1) ja niihin liittyvien standardien ja suuntaviivojen suunniteltu hyväksyminen ja täytäntöönpano.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Mineraalivarojen hyödyntämistä alueella koskevat määräysluonnokset

Mineraalivarojen hyödyntämistä alueella koskevien määräysluonnosten (jäljempänä 'määräykset') tarkoituksena on mahdollistaa se, että sopimuskumppanit voivat siirtyä alueella mineraalivarojen etsinnästä kyseisten mineraalivarojen hyödyntämiseen. Kansainvälisen merenpohjajärjestön oikeudellisten ja teknisten asioiden toimikunnan valmistelemat määräysluonnokset toimitettiin maaliskuussa 2019, ja niistä neuvotellaan parhaillaan Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa. Määräykset on laadittu Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) XI osan ja kyseisen sopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen mukaisesti. Määräysluonnoksissa edellytetään, että tiettyjä kysymyksiä käsitellään Kansainvälisen merenpohjajärjestön elinten laadittavaksi tulevien standardien ja ohjeiden mukaisesti tai ne huomioon ottaen. Standardit sitovat oikeudellisesti sopimuskumppaneita ja Kansainvälistä merenpohjajärjestöä, kun taas suuntaviivat ovat luonteeltaan suosituksia. Euroopan unioni on merioikeusyleissopimuksen osapuoli¹. Maaliskuun 23. päivänä 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/392/EY 2 artiklan mukaisesti unioni ja sen jäsenvaltiot sovittavat yhteen kantansa Kansainvälisen merenpohjajärjestön toimielimissä liitteessä III määrättyä menettelyä noudattaen².

2.2. Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston istunnot

Neuvosto on Kansainvälisen merenpohjajärjestön toimeenpaneva elin. Määräyksistä neuvotellaan Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa, jossa ne hyväksytään ja toimitetaan sen jälkeen Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokoukselle, joka on järjestön ylin poliittinen elin, lopullista hyväksyntää varten. Yleiskokoukseen kuuluu 167 jäsentä ja Euroopan unioni. Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvosto soveltaa määräyksiä väliaikaisesti, kunnes yleiskokous hyväksyy ne. Merioikeusyleissopimuksen osapuolena EU on ilman eri toimenpiteitä Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokouksen jäsen ja osallistuu tarkkailijana Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostoon, johon kuuluu 36 yleiskokouksen valitsemaa jäsentä. Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti yksimielisesti. Jos kaikki keinot yksimielisen päätöksen aikaan saamiseksi on käytetty, menettelytapakysymyksiä koskevat päätökset tehdään läsnä olevien ja äänestykseen osallistuvien yksinkertaisella enemmistöllä ja sisältökysymyksiä koskevat päätökset tehdään

¹ Neuvoston päätös 98/392/EY, tehty 23 päivänä maaliskuuta 1998, 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EYVL L 179, 23.6.1998, s. 1).

² Tavanomainen menettely yhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita koskevien kantojen osalta, ja menettely, josta määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa Euroopan unionin ulkopoliittikaan kuuluvien asioiden osalta.

läsnä olevien ja äänestävien jäsenten kahden kolmasosan enemmistöllä. Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston tarkkailijana EU:lla ei ole äänioikeutta. EU:lla on kuitenkin osallistumis- ja äänioikeus Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokouksessa.

2.3. Määräysten suunniteltu väliaikainen hyväksyminen Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa

Ensimmäiset määräysluonnokset esiteltiin Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston 23. istunnossa elokuussa 2017. Kansainvälisen merenpohjajärjestön oikeudellisten ja teknisten asioiden toimikunta ja Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvosto sopivat aikataulusta, jonka mukaan määräyksistä käytävät neuvottelut oli tarkoitus saada päätökseen viimeistään vuonna 2020. Covid-19-pandemian vuoksi neuvoston 26. istuntoa, joka oli suunniteltu pidettäväksi heinäkuussa 2020, on kuitenkin lykätty toistaiseksi.

Suunnitellut määräykset sitovat osapuolia oikeudellisesti merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän vuoden 1994 sopimuksen mukaisesti.

2.4 Määräysten suunniteltu hyväksyminen Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokouksessa

Sen jälkeen kun Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvosto on saanut määräyksiä koskevat neuvottelut päätökseen ja voi hyväksyä määräykset väliaikaisesti, ne toimitetaan Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokoukselle käsittelyä ja lopullista hyväksyntää varten.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Suunnitellut määräykset koskevat myös sisältökysymyksiä, joissa unionilla on SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla ulkoista toimivaltaa.

EU:lla on toimivaltaa erityisesti silloin, kun määräyksissä on meriympäristön suojelua koskevia osia. SEUT 3 artiklan 2 kohdan rakenteen mukaisesti EU:lla on tapauskohtaisesti ulkoista toimivaltaa, perustuen tässä yhteydessä ensinnäkin siihen, että meriympäristöön liittyvistä merioikeusyleissopimuksen määräyksistä säädetään merioikeusyleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta annetussa säädöksessä³. Toiseksi, kyseisiä määräyksiä koskeva unionin toimi on tarpeen, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa esimerkiksi silloin, kun on kyse saavutetusta toimivallasta ympäristöalalla. Lisäksi EU:lla on ulkoista toimivaltaa sikäli kuin määräyksissä on osia, jotka saattavat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa. Käsillä olevassa asiassa jotkin määräysluonnosten (tai määräyksiin liittyvien standardien ja suuntaviivojen) osista kohdistuvat tai saattavat vaikuttaa EU:n säännöstöön (erityisesti EU:n ympäristöalan johdettuun oikeuteen ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin, joissa EU on täysivaltainen osapuoli), mikä antaa EU:lle kyseisten osien osalta toimivaltaa ja tietyiltä osin myös yksinomaista toimivaltaa.

EU:lla on näin ollen oikeus esittää kantansa Kansainvälisessä merenpohjajärjestössä tässä selvityksessä esitettyjen määräysten asiaa koskevista osista ja määräyksiin liittyvistä standardeista ja suuntaviivoista. Lisäksi vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltiot toimivat tietyllä tavalla Kansainvälisen merenpohjajärjestön menettelyissä.

Ehdotetaan, että Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston ja yleiskokouksen istunnoissa unionin puolesta otettava kanta vahvistetaan kaksipuolaisella menettelyllä. Neuvoston päätöksessä vahvistetaan unionin kannan pääperiaatteet ja suuntaviivat, ja kantaa mukautetaan

³ Neuvoston päätös 98/392/EY.

kutakin istuntoa varten komission laatimilla epävirallisilla asiakirjoilla, joista keskustellaan neuvoston työryhmässä.

Tähän päätökseen on sisällytetty merioikeusyleissopimuksen periaatteet sekä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman⁴ ja biodiversiteettistrategian⁵ tavoitteet, kuten edellytetään neuvoston päätelmissä ”Vuoden 2020 jälkeisen maailmanlaajuisen biodiversiteettikehyksen valmistelu – Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus)”⁶.

Oikeusperusta

3.1. Menettelyllinen oikeusperusta

3.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”.

Ilmaisu ’säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia’ kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla mutta jotka ”voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätävä antaa”⁷.

3.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Kansainvälinen merenpohjajärjestön neuvosto ja yleiskokous ovat kaksi merioikeusyleissopimuksen 158 artiklalla perustetun merenpohjajärjestön kolmesta tärkeimmästä elimestä.

Määräykset, jotka Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvosto hyväksyy väliaikaisesti, ovat säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia. Määräysten lopullinen hyväksyminen Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokouksessa muodostaa niin ikään säädöksen, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunnitellut säädökset ovat sitovia kansainvälisen oikeuden nojalla merioikeusyleissopimuksen 145 artiklan, 153 ja 162 artiklan ja kyseisen sopimuksen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen mukaisesti.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

3.2. Aineellinen oikeusperusta

3.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee.

⁴ COM/2019/640 final.

⁵ COM/2020/380 final.

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

⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

3.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tarkoitus ja sisältö liittyvät ympäristöpolitiikkaan.

Ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on sen vuoksi SEUT-sopimuksen 191 artikla.

3.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana olisi oltava SEUT-sopimuksen 191 artikla yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston ja yleiskokouksen istunnoissa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 191 artiklan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni teki 23 päivänä maaliskuuta 1998 neuvoston päätöksellä 98/392/EY Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'sopimus'.
- (2) Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 162 artiklan 2 kohdan o alakohdan ii alakohdan nojalla kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvosto voi hyväksyä merenpohjajärjestön säännöt, määräykset ja menettelytavat sekä niiden mahdolliset muutokset ja yleiskokouksen hyväksyntää odottaessa soveltaa niitä väliaikaisesti ottaen huomioon oikeudellisten ja teknisten asioiden toimikunnan tai muun asianomaisen alaelimen suositukset. Sääntöjen, määräysten ja menettelytapojen tulee koskea merenpohja-alueella tapahtuvaa luonnonvarojen etsintää, tutkimusta ja hyödyntämistä sekä järjestön talouden hoitoa ja sisäistä hallintoa.
- (3) Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston on määrä hyväksyä tulevilla istunnoillaan määräykset alueen mineraalivarojen hyödyntämisestä.
- (4) Kansainvälisen merenpohjajärjestön yleiskokous voi merioikeusyleissopimuksen 160 artiklan 2 kohdan f alakohdan ii alakohdan mukaisesti käsitellä ja hyväksyä merenpohjajärjestöä koskevat säännöt, määräykset ja menettelytavat sekä niiden muutokset, jotka neuvosto on väliaikaisesti hyväksynyt merioikeusyleissopimuksen 162 artiklan 2 kohdan o alakohdan ii alakohdan mukaisesti. Sääntöjen, määräysten ja menettelytapojen tulee koskea merenpohja-alueella tapahtuvaa luonnonvarojen etsintää, tutkimusta ja hyödyntämistä sekä järjestön talouden hoitoa ja sisäistä hallintoa.
- (5) On aiheellista vahvistaa Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa ja yleiskokouksessa unionin puolesta otettava kanta, koska suunnitellut määräykset sitovat unionia, joka on merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän sopimuksen osapuoli.
- (6) Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa ja yleiskokouksessa unionin puolesta otettava kanta on aiheellista vahvistaa myös siksi, että alueen mineraalivarojen hyödyntämistä koskevista määräyksistä tulee unionia sitovia ja ne voivat vaikuttaa ratkaisevasti unionin oikeuden sisältöön erityisesti meriympäristön suojelun alalla.

- (7) Meriympäristön suojeluun liittyvissä asioissa EU:ta ja sen jäsenvaltioita sitovat ennalta varautumisen periaate (SEUT-sopimuksen 191 artikla) ja ekosysteemilähtöinen lähestymistapa (direktiivin 2008/56/EY 3 artiklan 4 ja 5 kohta, 10 artikla sekä liitteet I ja VI; asetuksen (EU) N:o 1380/2013 2 artiklan 3 kohta; direktiivin 2014/89/EU 5 artikla). Tämä oikeudellinen kehys on perustana ehdotetun, unionin puolesta otettavan kannan sisällölle.
- (8) Siltä osin kuin unionin asema tarkkailijana rajoittaa unionin mahdollisuuksia ilmaista kantansa Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa, unionin kannan esittävät ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston jäseniä,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston ja yleiskokouksen istunnoissa unionin puolesta otettava kanta esitetään liitteessä.

2 artikla

Siinä tapauksessa, että unionin asema tarkkailijana rajoittaa unionin mahdollisuuksia ilmaista kantansa Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvostossa, Kansainvälisen merenpohjajärjestön neuvoston jäseninä olevat unionin jäsenvaltiot ilmaisevat ja vahvistavat 1 artiklassa tarkoitetun unionin kannan.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle ja kaikille jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*