

## ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД БЪДЕЩАТА МОРСКА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Ас. Мирослава Йорданова*

Приетата през 2006 г. Зелена книга (Green paper), озаглавена „Към бъдеща морска политика на Евросъюза: Европейска визия за океаните и моретата“<sup>1</sup>, постави по нов начин детайлизирането на морската проблематика от страните членки на Европейския съюз. Необходимостта от ясна концепция обединява членуващите в ЕС държави за очертаване на перспективите и предизвикателствата на бъдещата морската политика. Целта на Зелената книга е да инициира подробен дебат за срок от 13 месеца в периода от 1 юни 2006 г. до 30 юни 2007 г. Именно въз основа на изготвения въпросник към всяка една глава от Зелената книга се очаква да се направят предложения от страните, чрез които да се дефинират по-ясно и пълноценно рамките и същността на бъдещата морска политика. В разстоящата статия се цели да се направи преглед на Зелената книга и да се открият по-важните водещи тенденции. На форумите в Брюксел<sup>2</sup> и Турку, Финландия<sup>3</sup>, почти всички части от този документ бяха обстойно обсъдени от водещи експерти. През май 2007 г. в Германия бе приета Заключителната декларация от Бремен<sup>4</sup>, отнасяща се за морската политика и постигнатия напредък между държавите в процеса на нейното формиране.

<sup>1</sup> Комисия на Европейската общност Зелена книга, (превод от английски) „Към бъдещата морска политика на Евросъюза: Европейска визия за океаните и моретата“, Брюксел, 7 юни 2006 г. COM (2006) 275 краен вариант.

<sup>2</sup> The New European Maritime Policy Challenges and opportunities, Brussels, 17 November, 2005.

<sup>3</sup> Towards a Future Maritime Policy for the European Union, A European Vision for the Oceans and Seas, 19-21.07. 2006.

<sup>4</sup> Bremen Declaration on The Future Maritime Policy of the EU<sup>1</sup> Conclusions of the European Conference on “The Future Maritime Policy of the EU: A European Vision for Oceans and Seas“ in Bremen from 2 to 4 May 2007.

Авторитетни изследователи правят следната констатация: „Без каквито и да е предубеждения по отношение на съдържанието на очаквания от всяка от страните принос, Зелената книга начертава водещите принципи, заложили в документа за бъдещата морска политика на ЕС, която:

- ще се основава на последните научни постижения;
- ще ангажира съответните страни с участието им;
- ще разчита на подобрена координираност между отделните сектори и ще повиши нивото на институционална компетентност;
- ще осигури съгласуваност между преначертаните цели;
- ще определи договорените цели и ще осигури мониторинг и оценка при изпълнението им“<sup>5</sup>.

Това са синтезираните от Сергиу Челак<sup>6</sup> принципи, които дефинират до голяма степен водещите начала за бъдещата морска политика.

Очевидно е голямото значение на проблема за ЕС, в който по-голямата част от страните членки имат излаз на море, а държави като Великобритания, Малта и Кипър нямат сухоземна граница. Тези факти допълнително ангажират ЕС с проблемите на морското пространство и неговото опазване. Сътрудничеството в Европа по опазване на моретата излиза извън рамките на ЕС. Основание за това твърдение ни дава обстоятелството, че страни, които не са формално пълноправни членове на ЕС (Исландия и Норвегия), си сътрудничат активно с европейските институции. С оглед на това ЕС не е ограничен при формирането на тази политика само по отношение на своите членове, напротив – има възможност за приложението ѝ по отношение на други държави, които имат сходни интереси с ЕС по разглеждания въпрос.

От празна гледна точка Европейският съюз е единствената международна организация, която е страна по Конвенцията на ООН по морско право, подписана през 1982 г. в Монтего бей,

<sup>5</sup> Челак, С. Европейският съюз и морските въпроси в Черноморската зона. – Международна политика, № 1, 2007, с. 78.

<sup>6</sup> Сергиу Челак е заместник-генерален директор на Международния център за черноморски изследвания в Атина, Гърция.

Ямайка, и влязла в сила през 1994 г.<sup>7</sup> Въз основа на част XVII от Конвенцията по морско право, озаглавена „Заклучителни разпоредби“, и съгласно разпоредбата на чл. 305 буква f става ясно, че Конвенцията по морско право е открита за подписване и от международни организации. В приложение IX на Конвенцията на ООН по морско право се посочва: „За целите на чл. 305 и на това приложение „международна организация“ означава междуправителствена организация, състояща се от държави, на която нейните държави членки са предоставили компетенции по въпроси, регулирани от тази конвенция, в това число и компетенцията да сключва договори относно тези проблеми.“<sup>8</sup>

Чрез това тълкуване става ясно, че посредством наднационалната същност на ЕС той е организацията, върху която държавите членки са прехвърлили не само значителни компетенции, но също така и немалка част от техния държавен суверенитет.

Поради това е налице един много особен факт, тъй като ЕС е обвързан със спазването и съблюдаването на международноправните норми, предписани от Конвенцията. Ето защо, независимо от статута на международна организация, няма пречка ЕС да е и страна по дело в Международния трибунал по морско право в Хамбург, Германия. Всъщност вече има заведено точно такова дело<sup>9</sup> и ЕС е отговорен за нарушение на конвенцията от негова държава член. Това е деликатен въпрос, тъй като посредством него се засяга и специфичната отговорност, която може да носи субект като Европейския съюз<sup>10</sup>. На след-

<sup>7</sup> United Nations Conventions on the Law of the Sea, signed December 1982 in Montego Bay, Jamaica, entered into force 16 November 1994.

<sup>8</sup> Конвенция на ООН по морско право, Приложение IX, обн. в ДВ бр. 73 от 27.08.1996 г. и бр. 74 от 30.08.1996 в сила за България от 14.06.1996 г., с. 149.

<sup>9</sup> Става дума за заведеното дело № 7 от Чили срещу Европейската общност пред Международния трибунал по морско право, свързано с експлоатацията и улова на риба меч в югоизточната част на Тихия океан. (Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile / European Community), A guide to proceedings before the Tribunal, International Tribunal for the Law of the Sea, Hamburg, 2006.

<sup>10</sup> Вж. Paasivirta, E., Kujper, P., „Does one size fit all? European Community and the responsibility of international organizations“, Netherlands Yearbook of International Law, Cambridge University Press, Vol. 36 (2005), 169–226.

ващо място след формирането си бъдещата морската политика става част от общоевропейско законодателство, съдържащо се в т.нар. *acquis communautaire*<sup>11</sup>.

Друг важен факт, оказал влияние върху тълкуването, който не може да бъде игнориран, е процесът на разширяване, увеличаващ европейското пространство на Изток. Посредством България и Румъния ЕС има излаз на Черно море. Ето защо въпросът за бъдещата морска политика придобива по-голяма значимост и за Република България най-малко поради две основания. Първото е, че страната ни е крайбрежна държава с изключително привлекателно черноморско разположение, а второто е с оглед на статута на пълноправен член на Европейския съюз. Всъщност в България Зелената книга бе подложена на дебат освен в научните среди и на официалната Интернет-страница на Министерството на транспорта<sup>12</sup>. В Европейския съюз пък бе организиран консултативен процес. В тази връзка в Брюксел бяха проведени общо осем срещи и в тях участие взеха по-голямата част от държавите членки. След присъединяването си към ЕС през 2007 г. страната ни участва активно в последните три срещи. Водещ на консултативния процес е Джон Ричардсън<sup>13</sup> – председател на създадената европейска група за обсъждане на въпросите по морската политика.

Впечатление в този процес прави позицията на проф. Петер Ехлерс. Той очертава пет основни направления, по отношение на които морската политика трябва да предоставя достатъчно познания: първо, за морската среда; второ, за използване на морето; трето, за опазване на морето; четвърто, за бреговата защита и пето, за морското управление<sup>14</sup>. Макар и доста схематични, споменатите насоки очертават два главни въпроса.

---

<sup>11</sup> *Acquis communautaire* – универсален термин от френски език. Означава достижението както на първичното, така и на вторичното право на Европейския съюз, което всички държави членки са длъжни да прилагат и спазват.

<sup>12</sup> Вж. [www.mtc.government.bg](http://www.mtc.government.bg)

<sup>13</sup> Chairman EU Maritime Policy Task Force.

<sup>14</sup> Ehlers, P., Do we need maritime policy?, Speech at the Gala Dinner of the German Nautical Association, Flensburg, 9 March 2006, available at Internet <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/speeches>

От една страна, е използването, а, от друга – опазването на териториалното и откритото море.

В структурно отношение Зелената книга се състои от седем глави.

В глава първа, която е въвеждаща, се потвърждава голямото значение, което има морската проблематика за ЕС, и се констатира, че океаните играят водеща роля в развитието на европейската култура, идентичност и история<sup>15</sup>. Това всъщност показва широкообхватното значение, което има морската политика. Тя не се свежда само до търговски и икономически аспекти, а обхваща също политическата и културната сфера. Поради това в създаващата се Европейска морска политика следва да се обърне внимание на специфичните географски дадености, като въз основа на това се постигне пълноценно интегриране на черноморския регион, който е водният път, свързващ особено югоизточната част на ЕС с Русия. Във връзка с горепосоченото в обозримо бъдеще следва да се потърсят възможности за по-интензивно използване на черноморския транспорт. За да бъде наистина ползотворен дебатът относно европейската морска политика, е наложително да се изведат приоритети, които да трасират стъпките към развитие на морското съгрудничество. Нещо повече, трябва да се изговори европейски документ със стратегическо съдържание, който да дефинира конкретната роля на всяка крайбрежна европейска държава. Включването на морската политика в правовия ред на Европейския съюз следва да е в съответствие с принципите на правото на Европейския съюз, което ще постави въпроси и за адаптирането на националното законодателство на държавите членки с това на ЕС.

Глава втора е насочена към „Запазване на водчеството на Европа в трайното развитие на морския транспорт“<sup>16</sup>. В тази част от Зелената книга става дума за повишаване на конкурентоспособността на морския сектор, в частност и целесъобразността на морския транспорт, който улеснява прогресивното развитие и постигането на положителни икономически възможности за Европейския съюз. На следващо място е иновационни-

<sup>15</sup> Вж. Въведение, Зелената книга, с. 4.

<sup>16</sup> Вж. Глава втора от Зелената книга, с. 9.

ят процес, чрез който може да се посрещнат адекватно новите предизвикателства, като промяната на климата, повишаващото се търсене на енергийни ресурси и широките възможности на биотехнологиите. Друг момент е засилването на регионалното сътрудничеството на морски държави със сходни интереси.

Акцент в тази глава е поставен и върху развитието на сътрудничеството и координацията в областта на морските изследвания. Именно чрез изграждане на солидни връзки между изследователските центрове на държавите членки, работещи по тези въпроси, може да се поддържа лидерската роля на ЕС в морския транспорт. Ето защо изпъква необходимостта от създаване и в България на сериозни научни изследователски центрове, чрез които да се защитава максимално националният ни интерес в рамките на тази политика. В Зелената книга се обръща внимание и на мореплавателите, като се предлага професионалната им квалификация да е валидна за всички страни членки без оглед на тяхната националност при условие, че са граждани на държава член на ЕС. От правна гледна точка се дискутира и друг съществен проблем – относно законодателната рамка, която следва да премахне пречките между различните структурни политики на ЕС. Това би улеснило и практическото осъществяване на морската политика, по която ще е налице обща правна регламентация и ще се прилагат съгласувани механизми.

В глава трета става дума за „Максимизиране качеството на живот в крайбрежните държави“<sup>17</sup>. По същество се засягат въпросите, свързани с крайбрежните рискове. Този подход е изключително наложителен, защото в крайбрежните региони са съсредоточени големи компактни маси от хора. Същевременно обаче трябва да се оценява обективно, че райони от този тип, освен големите предимства, са подложени и на заплахи от страна на природата като наводнения, бури, ерозиране на бреговете и т.н. Съвсем наскоро международната общност бе изправена пред идентични проблеми например при опустошителните цунами в Азия в края на 2005 г. В същата глава се обръща внимание и

<sup>17</sup> Вж. Глава трета, Зелената книга, с. 38.

на един подчертано актуален проблем, какъвто е развитието на крайбрежния туризъм. Във връзка с това в процес на изработване е документ, наречен Дневен ред 21, който цели да се използва по-активно европейското крайбрежие в сферата на туризма. С оглед на това трябва да се изтъкне и ролята на България като една от най-предпочитаните дестинации в Европа. По отношение на сътрудничеството в сферата на туризма следва да се спомене един много важен факт, който като че ли е позабравен. Става дума за учредяването на Международната туристическа организация в София през 1968 г., която успя да премахне ограничителните основания за сътрудничество, наложени от противопоставянето Изток–Запад в годините на двуполусния модел. Сега страната ни има възможност отново да стане инициатор за създаване на организационна структура, която да обедини европейския крайбрежен туризъм и съответно да заяви желание седалището да бъде установено във Варна или Бургас.

Положително въздействие не само в България, но и върху целия източноевропейски регион би имало учредяването на Европейска туристическа организация. По този начин ще се легитимира по-категорично ангажираността на страната ни в сферата на туризма. От друга страна това би способствало иницирането на дебати, които да преосмислят безконтролното унищожаване на природни феномени в България с цел получаване на бързо ликвидни икономически облаги. Като продължение на крайбрежните райони е и управлението на т.нар. интерфейс земя–море, като целта е създаване на общо управление на крайбрежните зони в държавните членки. Това е интересен въпрос, но той до голяма степен е дискуссионен от гледна точка на международното право и държавния суверенитет. Необходимо е прецизиране на термина интерфейс, който се съдържа в Зелената книга дори и в официалния превод на български език. Без претенция за прецизност заслужава да се обмисли замяната на английската дума „интерфейс“ с българската „взаимодействие“. По същество пристанищата заемат важна роля при осъществяването на взаимодействието море–земя. В този смисъл е и констатацията на д-р Джо Борг – европейски комисар, отговарящ за морската и рибната политика на ЕС, който заявява: „Стратегическата

важност на 1200 европейски пристанища постоянно нараства: около 90% от външната търговия и 40% от вътрешната търговия на ЕС се реализира по море.<sup>18</sup>

Глава четвърта се отнася до „Предоставяне на инструменти за управление на връзките ни с океаните“<sup>19</sup>. Дефинирани са три вида инструменти за осъществяване на управлението на връзката с океаните. Първият инструмент е формулиран като данни за многостранни дейности. С оглед на това Зелената книга предлага учредяването на европейско морско наблюдение и база данни за развитие на сътрудничеството между крайбрежните държави. Съществуващите в тази сфера институции като Европейската комисия, Европейската агенция за морска безопасност, Европейската екологична агенция, а също и националните административни структури се нуждаят от по-добра координация на постъпващата информация, която следва да се обработва от един координационен център. Съгласно Зелената книга е направено още едно интересно предложение: за създаване на атлас на крайбрежните води на Европейския съюз. Атласът трябва да се утвърди като инструмент за планиране, а чрез него и да се повишат знанията на гражданите на Европа за голямата стойност на тяхното морско наследство.

Вторият инструмент се отнася до създаване на обща система за планиране на морските дейности във водите, които са под юрисдикцията на държавите членки. Приложението на този инструмент е много деликатно, защото, от една страна, съществува стремеж към изграждане на морска политика, а, от друга, това може да постави в известно противоречие принципите на европейското и на международното публично право.

Третият инструмент е финансовият, който цели поддържане развитието на крайбрежните региони. Механизмите за финансиране са посочени в Зелената книга. Става дума за Европейския регионален фонд за развитие и за Европейския социален фонд. Финансовите въпроси са много актуална тема – особено за България като страна, наскоро присъединила се към ЕС, коя-

---

<sup>18</sup> Borg, J. The Future Maritime Policy and the Regions, European Commission, Maritime Affairs, Speech, p. 1.

<sup>19</sup> Вж. Глава четвърта, Зелената книга, с. 49.



то следва активно да търси предоставените ѝ възможности и да засили развитието на крайбрежните си райони в Черно море, за да постигне произтичащите впоследствие високи стандарти от бъдещата си морска политика. В тази област страната ни следва да се включи по-активно. Може би трябва да се помисли и за създаване на специализирано звено в Изпълнителна агенция „Морска администрация“, което с оглед спецификата да осъществява методическо ръководство и контрол върху финансирани проекти от Европейския съюз. В тази посока може да се направи немалко, особено като се имат предвид специфичните проблеми на Черно море най-вече в областта на екологията и състоянието на морската флора и фауна. В този случай следва да се обърне внимание и на обстоятелството, че нашето крайбрежие е външна граница на ЕС. За това може много ефективно да се повишат материално-техническото оборудване и квалификацията на държавните органи, охраняващи българската черноморска граница. Наред с това чрез ефективно наблюдение може да се усили противодействието срещу незаконните актове, извършвани на море. По-ефективна може да стане и борбата срещу нелегалната имиграция, трафика на наркотици, включително и предотвратяването на терористични актове, извършвани на море, и крайбрежния риболов.

Глава пета от Зелената книга засяга „Морското управление“<sup>20</sup>. Този въпрос е от стратегическо значение и се разглежда на три равнища: европейско, национално и международно.

По отношение на първото равнище изготвянето на политика в ЕС трябва да отговаря на принципите на правото на Европейския съюз. За развитието на това направление до голяма степен ще играе роля конкретният принос на всяка страна член на ЕС. Въз основа на европейското законодателство следва да се изработи подходящ механизъм, чрез който да се осъществява морското управление в ЕС, но като се отчитат интересите на държавите членки, независимо че в момента Комисията играе водеща роля сред институциите на ЕС. За оформянето на бъдещата морска политика трябва да се обърне внимание и на

---

<sup>20</sup> Вж. Глава Пета от Зелената книга, с. 58.

същността на националните държави, които чрез свои представители в съответните институции да защитават пълноценно националните си интереси.

Второто равнище (национално) е свързано с осъществяването от страна на правителствата на морски дейности, чиято същност е да се увеличи координацията между правителствата. Ефективността на този подход обаче зависи от създаването на едно общо морско пространство с ефективно управление, каквото поне към момента може да се реализира само в рамките на ЕС поради високото ниво на европейска интеграция. Въпреки това Република България като пълноправен член на Европейския съюз може по-активно да използва възможностите, предоставени в рамките на Черноморското икономическо сътрудничество. В този контекст може да се обърне внимание на диалога с Русия, която е стратегически партньор на ЕС. Именно чрез механизмите на тази регионална организация може да се обединят интересите и да се повиши влиянието на България, Румъния и Гърция и в ЕС. От първостепенно значение за страната ни са обезпечаването на националната сигурност и засилването на икономическото сътрудничество с черноморските държави, включително и с тези, които не са членове на Европейския съюз като Турция, Русия, Украйна и т.н.

Третото равнище е свързано с оформянето на международни правила за глобални дейности. От съдържанието на Зелената книга е видно, че ЕС следва да играе важна роля в международните морски организации, но също така да се държи сметка и за специфичния статут, който той притежава. В това отношение следва да се подкрепят механизмите за сътрудничество от Конвенцията на ООН по морско право. Постигането на политическа координация между държавите членки на ЕС по отношение на морската политика би повишило влиянието на Европейския съюз в ООН, в Международната морска организация, в Международния трибунал по морско право и въобще в цялостния институционален механизъм на морската проблематика.

В глава шеста, озаглавена „Възстановяване на европейското морско наследство и препотвърждаване на европейската

морска идентичност<sup>21</sup>, е поставен акцент върху повишаване значението на информацията посредством „Морският атлас на ЕС“. Необходимо е преди финализирането на дебатите да се даде конкретно обяснение какво точно представлява морският атлас. Другият акцент е върху защитата на морското наследство. Тази задача не може да се осъществи от една държава, затова в този аспект е необходимо обединяване на усилията, за да се постигне по-широка подкрепа. Европейският съюз като организация може да предприеме инициатива за създаване на конкретни програми, свързани както с опазване на морското наследство, така и с издигане на по-високо ниво на европейската култура и идентичност.

Предизвикателствата, стоящи пред Европейския съюз, не са малки, но въпреки това не може да не се отчете стремежът към постигане на обща правна уредба между националното право и правото на Европейския съюз. Все пак един от водещите експерти достига до извода, „че много от дейностите по морската проблематика трябва да са обект на правна регламентация, предоставена от националните правителства“<sup>22</sup>.

Увеличеното европейско пространство, имащо излаз на два океана (Атлантически и Арктически) и четири морета (Средиземно, Черно, Балтийско и Северно), налагат повишаване на важността на редица въпроси не само във връзка с експлоатирането, но и с опазването и осигуряването на едно добро ниво на сигурност в европейските води. Във връзка с това именно създаването на бъдещата морска политика може да обедини и координира действията на крайбрежните държави в Европа. Това от своя страна ще обуслови създаване на ефективен институционален механизъм, посредством който да се дефинират както бъдещите предизвикателства, така и начините за тяхното решаване. Безспорно е, че морската среда не само ще запази своето влияние в живота на хората, но ще се стигне и до неговото увеличаване. В сегашния състав на Европейския съюз е по-лесно да се изброят държавите, които нямат излаз на

<sup>21</sup> Вж. Глава шеста, Зелена книга, с. 75.

<sup>22</sup> Richardson, J. The New European Maritime Policy. – The Political Green Paper Debate, 23 November 2006.

море, отколкото крайбрежните. Все пак от 27 държави членки само пет не са крайбрежни (Австрия, Унгария, Чехия, Словакия и Люксембург). Този факт е красноречив за значението на по-горе дискутираната тематика.

В заключение: независимо, че посредством Зелената книга и Заключителната декларация от Бремен се посочват редица от водещите проблеми, свързани с откритото, териториалното море и морските дейности, и включването в този процес на морската безопасност и сигурност, припознати като политически важни задачи<sup>23</sup>, е направен съществен пропуск. Става дума, че нито в Зелената книга, нито в Декларацията от Бремен или дори в наличните изказвания по морската политика не се засяга конкретно въпросът за международните морски престъпления и тяхната превенция. Именно това всъщност е един от критичните моменти, притежаващ изключителна важност. В настоящия момент следва да се обърне достатъчно внимание на международната морска престъпност, за да не се допусне предизвикването на препятствия пред морската политика още в началото на формирането ѝ. Затова в обозримо бъдеще следва да се отстрани липсата на превенция от страна на морската политика към международната морска престъпност. Това, от една страна, ще увеличи усилията, а, от друга – и възможностите на международната общност за противодействие на международните морски престъпления.

---

<sup>23</sup> Bremen Declaration on The Future Maritime Policy of the EU Conclusions of the European Conference on “The Future Maritime Policy of the EU: A European Vision for Oceans and Seas“ in Bremen from 2 to 4 May 2007, p. 3.