

ЕРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ И МОРСКИТЕ ВЪПРОСИ В ЧЕРНОМОРСКАТА ЗОНА

Сергиу Челак, Атина

1. Някои факти

- От януари 2007 г. ЕС вече има излаз на два океана (Атлантически и Арктически) и четири морета (Средиземно, Балтийско, Северно, Черно море).
- Транспортът на почти 90 % от външната търговия на ЕС и повече от 40 % от неговата вътрешна търговия се извършва по море.
- Делът на морските региони в съвкупния вътрешен продукт на ЕС е 40%.
- Годишно през пристанищата на ЕС преминават 3,5 милиарда тона товари и 350 млн. пътници.¹

2. Рамкова политика на ЕС

През годините ЕС разви всестранна морска рамкова политика, обхващаща разнообразни сектори и зони на действие. Някои от директивите на тази политика са с общо приложение, други са част от наредби, отнасящи се за специфични сектори.

В усилието си да канализира всички съществуващи правни и регулаторни мерки, Европейската комисия изработи през юни 2006 г. *Зелена книга*², с цел да се възбудят широкообхватни дебати относно бъдещата обща морска политика на ЕС, която да отговаря на основните изисквания, а именно: да бъде цялостна, междусекторно координирана и мултидисциплинарна, като същевременно бъде и съгласувана с целите, поставени на

¹ „Морска безопасност“, проучване на EurActive, 1 септември 2006, www.euractive.com.

² Комисия на Европейските Общности, *Зелена книга. Към бъдещата морска политика на Съюза: Един европейски поглед към океаните и моретата*, COM (2006) 275, Брюксел, 7 юни 2006.

Световната среща на високо равнище по въпросите на постоянното развитие през 2002 г., както и с мерките, предвидени от Събранието на Организацията на обединените нации по въпросите на морското право, със стандартите на Международната морска организация и съответните достижения на общностното право (*EU acquis*).

Зелената книга се основава на подробен *Въпросник*, който се очаква страните членки на ЕС да запълнят с информация до 30 юни 2007 г. Въз основа на така събрания материал Комисията ще свика съвещание с Европейския съвет и Европейския парламент до края на 2007 г.

Без каквито и да е предубеждения по отношение съдържанието на очаквания от всяка една от страните принос, *Зелената книга* начертава водещите принципи, заложили в документата за бъдещата консолидирана морска политика на ЕС, която:

- ще се базира 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 предназначаните цели;
 - ще определи договорени цели и ще осигури мониторинг и оценка при изпълнението им.

3. Значение за Черноморския регион

Процесът на изработване на една всеобхватна морска политика на ЕС е тясно свързан с Черноморския регион поне поради три главни причини:

- Присъединяването на България и Румъния към ЕС, както и протичащите в момента преговори с Турция за бъдещо членство в ЕС ще превърнат Съюза в черноморска сила, чиято външна граница ще минава по половината брегова ивица на морето;
- Всички други черноморски страни и тези, разположени в непосредствена близост, са сключили специални двустранни споразумения за засилено сътрудничество с ЕС или по отношение на Европейската политика на съседство с Украйна, Молдова и трите страни в Южен Кавказ или в рамките на

Споразумението за партньорство и сътрудничество и неговите „четири пътни карти“ с Руската федерация;

- Протичащите към настоящия момент дискусии в институциите на ЕС вероятно ще доведат до увеличаване ролята на черноморския елемент в регионалните политики на ЕС и до установяване на един вид официални взаимоотношения с Организацията за черноморското икономическо сътрудничество (ОЧИС).³

ОЧИС е основана през 1992 г. като регионална икономическа инициатива за сътрудничество и по-късно въз основа на ратифицирания Устав (1999) е доразвита в пълноправна регионална организация съгласно условията на Устава на ООН, Глава VIII.⁴ Като представителна регионална организация, основаваща се на договори, ОЧИС разполага с добре развита институционална рамка⁵ и ефективни процедури, които я превръщат в естествен събеседник в диалога с ЕС по много въпроси от общ интерес, включително и тези, засягащи морската сфера.⁶ Седем страни членки на ЕС са придобили статута на

³ Вж. Marius Vahl & Sergiu Celac, *Готови за пробив: Елементи на стратегията на ЕС за Черноморския регион. Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 6, N. 2, Taylor&Francis, London, юни 2006, 169–191.

⁴ Понастоящем членки на Организацията са: Албания, Армения, Азербайджан, България, Грузия, Гърция, Молдова, Румъния, Русия, Сърбия, Турция и Украйна.

⁵ Decision-making институции са: Съветът на външните министри (заседава два пъти годишно), Комитетът на висшите длъжностни лица и системата „Тройка“, която се подпомага от Постоянния международен секретариат със седалище в Истанбул; помощни организации: 19 постоянни и специални работни групи и Фонд за проекторазвитие; други организации: Парламентарна Асамблея, Бизнес-съвет, Черноморска банка за търговия и развитие (Солун), Международен център за черноморски изследвания (Атина). Виж: www.bsec-organization.org.

⁶ За по-подробно описание на структурите и дейностите на ОЧИС виж Mustafa Aydin, *Europe's next shore: The Black Sea region after EU enlargement*, Occasional Paper No. 53, EU Institute for Security Studies, Paris, Юни 2004; Panagiota Manoli, *Limiting Integration: Transnational Exchanges and Demand in the BSEC Area, Agora Without Frontiers* (специално издание за Черно море), Vol. 10, No. 4, Athens, 2005, 268-291; S. Celac & P. Manoli, *Towards a new model of constructive regionalism in the wider Black Sea area*, *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 6, No. 2, Taylor & Francis, юни 2006; M. Vahl & S. Celac.

официални наблюдатели на ОЧИС⁷, докато представители на европейските институции редовно присъстват на събранията на ОЧИС в качеството на официални гости.

Трябва да се отбележи, че двете правни междуправителствени споразумения и протоколите, подписани от страните членки на ОЧИС, имат директна връзка с морската политика по отношение борбата с престъпността и по-специално борбата с организираната престъпност (Корфу, 1998) и в сътрудничеството при критични ситуации, възникнали в резултат на природни стихии или човешка намеса. (Сочи, 1998). Друг важен документ е Конвенцията за защита на Черно море от замърсяване и нейните допълнителни протоколи, подписани от шестте черноморски държави (Букурещ, 1992). За целите на морската сигурност през 2001 г. са създадени Работни сили за военноморско сътрудничество в Черноморския регион (BlackSeaFor), чиято дейност надхвърля рамките на ОЧИС.

От особен интерес за бъдещите действия на ЕС по отношение на Черноморския регион е фактът, че няколко неправителствени бизнес-организации са осъществили браншово сътрудничество с ОЧИС. Това са Черноморската международна асоциация на притежателите на плавателни съдове (Одеса); Съюз на международната пътнотранспортна асоциация в региона на ОЧИС (Истанбул); Асоциация на пристанищата на Черно и Азовско море (Поти); Асоциация на черноморските корабостроители (Варна).

4. Проблеми на околната среда в Черно море

Черно море е най-младото море в Европа – то е едва на около 7-8 хиляди години. Въпреки факта, че това е най-големият басейн с аноксична вода (т.е. вода, лишена от кислород) в света, до края на ХХ век екосистемата му е била изключително стабилна. Между 60-те и 90-те години на миналия век обаче, в резултат на безотговорната човешка намеса, морето претърпява истинска екологична катастрофа, която довежда до драс-

⁷ Това са Австрия, Чешка република, Франция, Германия, Италия, Полша и Словакия (Великобритания и Кипър също се кандидатираха), плюс Беларусия, Хърватска, Израел, Тунис и САЩ (наскоро се кандидатира и Черна гора).

тично намаляване количествата на многообразните растения и животни. Достатъчно красноречив за това е например фактът, че добивът на аншоа е намалял от 450 000 тона през 1985 г. на 60 000 т. през 1990 г.

Проучванията по въпроса⁸ изтъкват няколко главни причини за тази бедствена ситуация:

- спад в добива на риба от Черно море като следствие от недобросъвестното управление на естествените ресурси (свърхдобиви, слабо регулиране на риболовните практики, лошо разпределение на ресурсите);

- в резултат на евтропикацията, на химическото и микробиологичното замърсяване на крайбрежните и морски райони (изхвърляне на индустриални отпадъци и пестициди, оттичане на замърсени канални води и т.н.) естествените хабитати са изчезнали, като това се отнася най-вече за мочурищата и плитчините, поддържащи съществуването на важни биотични единици;

- неадекватно планиране на всички нива (лошо планиране на урбанистично, индустриално, развлекателно и селскостопанско развитие; лоша координация между отделните сектори; неуместен контрол на ерозионните процеси, засегнали крайбрежната ивица);

- ограничена закрила на застрашените видове и замяна на местни, характерни видове с екзотични такива вследствие липса на международна координираност и недостатъчна законова рамка на местно и национално ниво;

- недобросъвестно опазване на черноморския пейзаж и несъблюдаването качеството на водите водят до спад в приходите от туризма;

- неадекватни мерки за предпазване на бреговете ресурси от инциденти.

Особено внимание се обръща именно на проблемите на околната среда поради уникалното естество на Черно море. Въпреки че екологичната ситуация беше значително подобрена, особено след взетите мерки през 1996 г., все още съществу-

⁸ Laurence David Mee, *Protecting the Black Sea Environment: A Challenge for Cooperation and Sustainable Development in Europe*, Europe's Black Sea Dimension, Eds. T. Adams, M. Emerson, CEPS/ICBSS, Brussels, 2002, 81–135.

ва риск от повторно влошаване, поради което се налага полага-нето на общи усилия на регионално ниво.

5. Приоритети и спорни въпроси

В *Зелената книга* и *Въпросника* към нея са посочени някои приоритетни сфери на интерес по отношение политиката на многостранно сътрудничество в Черноморския регион.

(а) Климатични промени

Всички страни членки на ОЧИС, включително и черноморските страни, са подписали и ратифицирали Рамковата конвенция за промяна в климата и Протокола от Киото. Досега обаче решенията от тези документи са били прилагани на практика само в спорадични случаи, и то без особена координация на регионално ниво. Логично е да се вземе под внимание възможността за създаване на схема за Black Sea regional emission trading, която впоследствие да бъде приложена и в системата на ЕС.

(б) Енергия

Черно море е главен транзитен път за преноса на въгледород от Русия и страните от Каспийския басейн (а в бъдеще и от северните части на Средния изток) към Европейския съюз. Регионът представлява и голям енергиен пазар сам по себе си. Фактът, че ЕС вече е и черноморска сила поставя специфични проблеми, които изискват координирани действия.

Едно такова изискване е употребата на двукорпусни танкери при влизането във или напускането на пристанищата на ЕС. Това е от значение най-вече за захранването на запланувания газопровод Бургас – Александруполис, който ще обхожда черноморските проливи.

Друг въпрос, който си заслужава да бъде повдигнат при провеждането на диалога между ЕС и ОЧИС, е свързан с черноморския елемент на Трансевропейската мрежа (ТЕМ) за въгледород, така както е представен в *Зелената книга*. ТЕМ включва всички елементи на инфраструктурата (тръбопрово-

ди, терминали, газ, танкери и пр.) и е наследник на нефункциониращата в момента програма INOGATE на ЕС.

(в) *Океанология и научни технологии, включително „синята технология“*

Най-перспективният компонент в диалога ОЧИС – ЕС е полето на научни изследвания и технологическо развитие. Планът за действие на ОЧИС в тази насока, приет на министерско ниво в Атина през 2005 г., съдържа специфични мерки по отношение на морските изследвания. Тъй като всички страни от ОЧИС имат достъп до шестата и предстоящата седма Рамкова програма за наука и технологии на ЕС, потенциалът за провеждане на изследвания по определени съвместни проекти в региона нараства многократно. Препоръчително е институциите на ЕС и страните членки със статута на наблюдатели в ОЧИС да бъдат ангажирани и в работата на Фонда за проекто-развитие към ОЧИС.

(г) *Кадри*

Тази точка е от особено значение, тъй като се очаква крайморските страни да осигурят относително единство в стандартите, уменията и компетентността, специфични за морските професии. Програмата на действие, предвидена в *Зелената книга*, предполага обучението и практиката да се провеждат на такова ниво и с такива средства, че това да осигури множество възможности за професионално реализиране в бъдеще.

(д) *Регулаторна рамка*

Разширяването на ЕС към черноморския басейн изисква щателно придържане към правилника на Международната морска организация, както и постигането на постепенна съгласуваност на националните правни и регулаторни мерки със стандартите на ЕС. На практика така съгласуваните действия в бъдеще трябва да доведат до завишена отговорност от страна на пристанищните страни по отношение изправността на плавателните съдове, безопасността при плаване и прилагането в действие на методи за третиране на околната среда. С подкрепата на ЕС трябва да бъдат направени допълнителни усилия,

за да се постигне съгласуваност с Конвенцията на ЮНЕСКО във връзка с подводното културно наследство (1992).

Черно море разполага със сериозна система за развитието на речното и морско корабоплаване, което изисква по-прецизни регионални и интеррегионални механизми. Фактът, че конвои от шлепове могат на практика да изминат целия път от Констанца до Ротердам по Дунав и Рейн или от Черно до Каспийско море по системата Волга – Дон разкрива големи възможности за в бъдеще.

(е) Сигурност и безопасност

С приемането на България и Румъния в ЕС, морските измервания на Европейската политика за сигурност и отбрана ще влязат в сила и за някои части на Черно море. Поради деликатния политическия характер на режима на проливите, както е определен от Конвенцията от Монтьо, някои от отговорностите по отношение на засилената морска сигурност и безопасност се налага да бъдат поделени между съществуващите регионални звена: BlackSeaFor и разширената Operation Harmony – турска инициативна организация, създадена, за да действа спрямо стандартите на Активни действия в Средиземноморието към НАТО.

Бъдещите действия на ЕС в региона също ще предполагат общи усилия за защита на критичната инфраструктура. Заплануваната Европейска мрежа за морски наблюдения и данни може да поеме функцията на инструмент в тази насока.

(ж) Управление на наземните / морските граници и пространствено планиране

Идеята за интегрирана брегова зона за управление (ИБЗУ), предложена най-напред от Европейската комисия през 2002 г. с намерението да бъде включена в един бъдещ документ, регламентиращ морската политика на ЕС, със сигурност е приложена за Черноморския регион. ОЧИС и нейните институции са в състояние да поемат координацията между отделните сектори на регионално ниво.

(з) Рационална употреба на финансовите инструменти на ЕС

Заради разнообразния статут на всяка една от черноморските страни в официалните им контакти с ЕС (страни членки, страни в процес на преговори за присъединяване, страни кандидатки за членство, както и такива, които не планират да стават членки на Съюза) използването на наличните практически и финансови инструменти на ЕС трябва да се извършва с креативност и въображение. За да бъде ценово и икономически ефективно, оползотворяването на тези инструменти трябва да комбинира финансовите ресурси, отпускани от различните фондове за финансово подпомагане към ЕС, Инструмента за европейско съседство и сътрудничество и стратегическото партньорство с Русия. Обнадеждаващ е фактът, че Европейската инвестиционна банка вече ще финансира и важни проекти в Черноморския регион, включително и такива, свързани с морското дело.

Значителна стъпка към разширяването на морското сътрудничество в Черноморския регион и в развитието на бреговите зони беше направена посредством скорошната инициатива на Европейската комисия по отпускането на 17 млн. евро за периода 2007–2013 г. под шапката на Инструмента за европейско съседство и сътрудничество – програма за сътрудничество за черноморския басейн. Зоната на сътрудничество обхваща крайбрежните части на България, Гърция, Румъния, Русия, Турция и Украйна, както и целокупната територия на Армения, Азербайджан, Грузия и Молдова.

6. Следващи стъпки

(а) От страна на ЕС

- Да се подобри познаването на проблемите, присъщи на Черно море, с оглед на факта, че от 1 януари 2007 г. то придоби правния статут на морска граница и морско пространство на Европейския съюз, както и да се разработят регионални политики и политически инструменти.

- Да се създаде постоянен консултативен механизъм по проблемите на морското дело със съответните регионални организации и инициативи и в частност с Организацията за черноморско икономическо сътрудничество.

- Да се прилагат с по-широк замах вече съществуващите административни и научни възможности на регионалните участници и да се подпомага развитието на нови такива съгласно изискванията на засиленото сътрудничество в сферата на морското дело.

(б) От страна на ОЧИС

- Да се създаде функционален механизъм (по възможност специална група от експерти), натоварен с подготовката да се даде съгласуван отговор от страна на ОЧИС на *Зелената книга* и *Въпросника* по отношение на морската политика, така че да бъде възможно приложението ѝ на ниво вземане на решения и ускоряването ѝ преди 30 юни 2007 г. Мненията на несъгласие, ако има такива, също трябва да се вземат под внимание.

- Да се обмисли създаването на постоянна група, която да се ангажира с отговорността за морските въпроси (или като част от Постоянния международен секретариат към ОЧИС, или като отделна работна група).

- Да се подпомагат европейските институции в изграждането на пълноценни контакти и в използването на наличните експерти по морските въпроси на местно ниво.