



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.10.2007
COM(2007) 574 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Заключения от консултациите относно европейска морска политика

{COM(2007) 575 окончателен}
{SEC(2007) 1278}
{SEC(2007) 1279}
{SEC(2007) 1280}
{SEC(2007) 1283}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Заклучения от консултациите относно европейска морска политика

1. Увод

Продължилите една година консултации за морска политика на ЕС стартираха на 7 юни 2006 г. с приемането на Зелена книга за морската политика.

Тук обобщаваме този процес на консултации. Той доведе до безпрецедентен отзвук. Както обхватът, така и задълбочеността на участието в процеса на консултации са безпрецедентни. Освен становищата на всички европейски институции, заинтересовани лица и граждани, редица национални и някои регионални парламенти предадоха коментари по Зелената книга директно на Комисията. Измежду заинтересованите страни и граждани, които представиха своите становища, се намират правителства на трети държави, отделни граждани, представители на науката и изследователската дейност, предприятия, неправителствени организации и представители на бизнеса. Голям брой от мрежи или проектни организации, участващи в развитието на крайбрежни и морски проекти, реагираха с подробни становища, както и общини и крайбрежни региони с интерес към специфични дейности, като например туризъм.

Бяха получени над 490 становища и се проведеха над 230 прояви, където със заинтересовани лица се обсъди морската политика.

Подробности за становищата, включително подробни препратки, могат да бъдат намерени на следните адреси:

- Подробен доклад за процеса на консултации, който ще бъде на разположение на интернет страницата за морско дело“ (<http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/>);
- Самите становища са на разположение на интернет страницата за морско дело(http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/post_green_en.htm).

2. ТЕМИ НА ПРОЦЕСА НА КОНСУЛТАЦИИ

2.1. Интегрирана морска политика: търсене на добавена стойност

Заинтересованите лица са за интегриран подход към морската политика в Европейския съюз, тъй като той спомага за общото и едновременно третиране на нуждите и безпокойствата на свързани сектори, които понастоящем са предмет на отделни дейности на политика. Това може да доведе до противоречиви мерки или до безпокойство, че заинтересованите в една област лица не се вземат предвид в друга област. Въздействието на мерките за опазване на околната среда при разширяването на пристанища се цитира от бранша като особено ярък пример за това. Повечето заинтересовани лица очакват благоприятно въздействие от по-силната интеграция на политиките.

Събирането на различни участници и заинтересовани лица заедно е друг аргумент в полза на глобалния подход. Заинтересованите лица посочват конкретни примери за интеграция на място.

Регионалните власти описват съществуващото сътрудничество. Те приветстват възможности за повече контакти и сътрудничество между регионално, национално равнище и равнище ЕС. Искат по-голяма публичност за проблемите на регионите.

Процесът на консултации потвърждава възможностите за развитие на взаимоотношенията между хората, които живеят и работят в ежедневен контакт с моретата, което включва моряци и рибари и други свързани сектори на стопанска дейност. Той потвърждава потенциала за развиване на съвместна отговорност за устойчивост. Пример за това е ролята на рибарите, чиято вековна връзка с морето може да бъде разширена и преначертана чрез свързването им с други дейности, като туризъм или опазване на околната среда.

В някои области заинтересованите лица посочват икономическите предимства на интеграцията. Инструменти за интегриране събирането и използването на информация могат да осигурят реална добавена стойност. Операторите изтъкват необходимостта от интегриране на системите и на стандартите в областта на морското наблюдение и контрол. Изследователите посочват икономическите ползи от съвместното използване на скъпо оборудване за тяхната работа.

Въпреки че някои критикуват интегрирания подход, има и такива, които правят разлика между подхода и инструментите. Те искат разработването на интегриран подход да не води до пре- или свръхрегулиране, или до свръхцентрализиране от страна на ЕС. Значителен брой не желаят една интегрирана политика да доведе до промяна на съществуващите компетенции.

2.2. Кой какво прави: субсидиарност означава отговорност

Зелената книга за морска политика споменава субсидиарността като един от фундаментите на своя интегриран подход. Това изисква решенията и мерките да се вземат възможно най-близо до хората и областите, които засягат, както и да се използват съществуващите познания и опит при вземането на решения.

Отзвукът за Зелената книга за морска политика потвърждава разбирането на Комисията, че европейската морска политика трябва да бъде изградена върху съществуващото разпределение на компетенциите в рамките на ЕС. Ролята на Европейския съюз е виждана по-скоро като средство за улеснение, а не като интегратор сам по себе си.

Пример за това е дискусиата за териториалното устройство: много заинтересовани лица от всички сектори са съгласни с полезността като цяло на това устройство. Повечето изтъкват, че териториалното устройство е компетентност на държавите-членки, но посочват необходимостта от трансгранична последователност и разпространение на най-добри практики.

Друг пример е дискусиата за офшорните държавни дейности: съществува малка подкрепа за европейска брегова охрана — има обаче интерес за сътрудничество между активите на държавите-членки за постигане на подобни цели без промяна на компетенциите.

Набляга се много върху необходимостта, съществуващите политики и правни рамки да се прилагат и да си взаимодействат по-съгласувано. Това включва отделяне на по-голямо внимание на оценяването на въздействието. Освен това, бяха изискани специфични регулаторни инициативи, за да се попълнят празнотите в законодателството на ЕС.

Процесът на консултации подчертава сложността на европейските дейности, свързани с морето. Тази сложност изисква глобален преглед и решения според случая, които отчитат регионалните специфики, нуждите на конкретни заинтересовани лица и техните познания и опит.

Крайбрежните райони са пряко засегнати от морските политики. Широкото участие на представители от местни и регионални държавни органи показва ентузиазъм да се учат от другите, да обменят опит и да предлагат идеи.

Промишлеността иска по-малко регулация и повече саморегулация. Тя предполага, че саморегулацията може и да не е оптимална навсякъде, но положителните ефекти от възнаграждаващите добри резултати и най-добри практики може да подпомогнат прилагането на действащите правила и да подготвят базата за подобрения на стандартите, с които повечето могат да се съгласят, след като бъдат предложени.

Процесът на консултации подчертава значението на прилагането и спазването на правила. Приемствеността и чувството за обща отговорност могат да разширят прилагането и спазването — заключението е, че и субсидиарността, и участието на заинтересованите лица ще играят основна роля в бъдещите инициативи на морската политика на ЕС.

Дебатът подчерта чувството за собственост, което имат заинтересованите лица към тяхното определено парче от морската мозайка. Европейската морска политика трябва да има за цел да подреди заедно всички парчета на мозайката, а не да препроектира всяка едно парче.

В заключение, дебатът за компетенциите потвърждава оценката, залегнала в същността на Зелената книга, като демонстрира ангажираността на всички участващи към техния дял от морска Европа. Европейската морска политика може да има успех единствено ако канализира този ангажимент — осигурявайки всяко заинтересовано лице да носи пропорционален дял отговорност и да се чувства ангажирано в процеса.

2.3. Световният океан: глобални въпроси и отговорности

В процеса на консултации на преден план излезе глобалната природа на морските дейности, като корабоплаване и риболов. Някои заинтересовани лица смятат, че ЕС трябва да насърчава мерки за защита на глобалната екосистема, включително в открито море.

По отношение на тази област повечето заинтересовани лица са съгласни с нуждата от многостранни правила и стандарти и тяхното прилагане и спазване. Мненията как да бъде постигнато това се различават; някои настояват за разработването на стандарти единствено в многостранния контекст и се противопоставят на разработването на стандарти първо от страна на ЕС. Значителен брой заинтересовани лица обаче смятат, че ЕС следва да играе важна роля, давайки пример.

Има съгласие за ползите от това ЕС да даде добър пример. Онези заинтересовани лица обаче, чиято конкурентоспособност зависи от равнопоставеността, са против регулаторно действие от страна на ЕС, което предшества създаването на правила в международни органи.

Процесът на консултации потвърди, че не може да се заобиколи международният и многостранен аспект на морското дело. Европейският съюз трябва да работи с международни организации и правилата, които те създават. Заинтересованите лица са съгласни с интегрирания подход на ЕС към този международен аспект на морската политика, но настояват за обсъждане на всеки отделен случай по същество. Те подкрепят доразвиването на съществуващите инструменти и методи и разработването на решения за добавена стойност според случая.

Даването на пример означава и добро поведение, когато вече има установени правила. Заинтересованите лица споменават като също толкова важна необходимостта от засилване прилагането и спазването на международните правила от държавите-членки и от трети страни. Това породило предложения за диалог, подкрепа и изграждане на капацитет със съседите на ЕС и други партньори.

Заинтересованите от Средиземноморието подчертават по-специално, но не единствено, европейската политика на добросъседство. Много заинтересовани лица са съгласни с твърдението в Зелената книга, че е важно включването на съседите в работата по интегрирана морска политика.

Така процесът на консултации потвърди значението на развитие на международния аспект в европейската морска политика. Заинтересованите лица желаят да осигурят използването в най-пълна степен на настоящата система преди изпробването на нови решения.

2.4. Устойчиво използване на ресурси: значението на успешното управление

Изричната връзка в Зелената книга между конкурентоспособността и устойчивостта бе потвърдена в процеса на консултации. Консултациите също така демонстрираха, че заинтересованите лица са наясно, че тази връзка трябва да бъде позитивна, ако искаме да гарантираме трайно използване на океаните и моретата без намаляване на тяхната стойност за европейците и човечеството.

2.4.1. Конкурентоспособност

Процесът на консултации подчерта в каква голяма степен просперитетът на Европа зависи от наличието на сигурни и ефикасни морски превози. Тяхната ефикасност е основна за конкурентоспособността на ЕС в един глоболизиращ се свят.

Заинтересованите лица са съгласни, че европейските морски превози и пристанища представляват сектор с висок потенциал за растеж и са ключови елементи от Лисабонската стратегия, която има за цел превръщането на Европа в най-конкурентоспособният търговски субект в света.

Заинтересованите лица също така са съгласни, че международните и вътрешни резултати на ЕС в морските сектори се градят на доставянето на по-високо качество, а не на по-ниски цени.

Успехът на морските сектори на ЕС зависи от тяхната възможност за иновации както в корабостроенето, така и в логистиката, производството на оборудване или свързаните с тях сектори на услугите. Това е важно и в други морски сектори, като туризма, които също допринасят за икономическото благосъстояние на крайбрежните райони.

Комуникацията между различните морски индустрии се подобри чрез създаването на морски клъстери в Европейския съюз, които повиши резултатите на морската икономика.

Това включва важен научен и изследователски компонент. Научната общност бе много активна при разработването на предложения за по-добро свързване на органите за морски науки и изследвания, както и технология и иновация.

Технологиите на бъдещото ще бъдат особено важни градивни елементи за една по-устойчива икономика, например развитието на възобновяема, по-специално вятърна енергия и енергия на морските вълни. Водещи пазари, като този на сините биотехнологии, разчитат на стабилна научна подкрепа.

Знанието означава данни. Процесът на консултации показва силна подкрепа за по-добро събиране и използване (в реално време и друга) на данни за океаните и моретата и дейностите, които се извършват в тях и върху тях, както и социално-икономически и статистически данни за крайбрежните региони и морската икономика.

Заинтересованите лица потвърждават, че стандартите са най-голямата им грижа. Съществува необходимост от високи стандарти, за да се гарантира високо качество и по този начин конкурентоспособност, и стандарти, които подпомагат устойчивостта. Промислеността изтъква, че конкурентоспособност въз основа на високи стандарти би дала резултати единствено ако тези стандарти се прилагат за всички, осигурявайки равнопоставеност. Те изтъкват също така, че доброволните подходи понякога могат да дадат по-добри резултати, отколкото установената регулация. Много заинтересовани лица отбелязват, че глобалното повишаване на стандартите изисква ЕС да поеме ръководна роля. Други посочват, че някои оператори може да са надеждни, но много други са по-малко добросъвестни, и прилагането и наблюдението за спазването на правилата остава необходимост.

Подчертават се непреднамерените въздействия на регулация в области, като използването на традиционни кораби за туризъм и ненужните разходи за европейското корабоплаване, причинени от факта, че морските превози между пристанища на държави-членки на ЕС винаги се смятат за международни, даже когато превозваният товар са стоки, които са пуснати в свободно обращение на вътрешния пазар на ЕС.

По-високи стандарти означава и по-високи стандарти за качествен персонал. Много оператори от ЕС имат отлични резултати, що се отнася до набирането на персонал и условията на труд, но много може да бъде направено за подобряване на персонала в морската икономика за постигане на друга цел: първокачествени работни места за първокачествен персонал. Заинтересованите лица посочват, че има поле за усъвършенстване в уменията и обучението и възможност за съчетаване на морски умения със съвременни такива. Има различия по въпроса дали и кои изключения за морските сектори в социалното законодателство на ЕС са оправдани, но съществува съгласие за необходимостта от принос към глобалната равнопоставеност за сектора и ролята, която законодателството на ЕС може да играе в този контекст.

Голям брой становища гласят, че междусекторната мобилност, подкрепена от обучения и квалификации, основани на нуждите на промислеността, плюс привлекателни възможности за многосекторна кариера са от особено значение за конкурентоспособността на европейските морски сектори.

Независимостта на стопанските субекти се цитира като аргумент срещу държавната финансова подкрепа за стопански дейности. Заинтересованите лица обаче настояват за подходящи рамкови условия, при които да работят, и затова приветстват държавната подкрепа, например за по-високи стандарти, за да се гарантира запазването на равнопоставеността, и за да се възнагради доброто поведение или действия в полза на общността.

2.4.2. *Устойчивост*

Няма голям спор относно необходимостта от създаване на морски защитени зони, но има дискусия относно тяхното предназначение. Всяка от страните по този дебат иска да бъде повече чута, потвърждавайки нуждата от координация и планиране нагоре по веригата, когато стане въпрос за териториално устройство.

Основно безпокойство представлява състоянието на морската околна среда. Между споменатите заплахи са степента на експлоатация на живите ресурси чрез прекомерен риболов и промяна на климата. Допирната точка между океаните и климата се смята за съществена част от политиката на ЕС за климата.

Развитието на сините биотехнологии или друго използване на генетични ресурси се смята за възможност, демонстрираща необходимостта от интегриран подход, свързващ научните изследвания, устойчивостта и изготвянето на международни правила.

Заинтересованите лица изтъкват, че до 80% от замърсяването на морската среда е на сушата, и призовават за повече действие в това отношение. Това се подчертава особено от организации с интереси в Балтийско море. Много от тях изискват при планирането на нови проекти да се отчитат наследените рискове за околната среда, като съществуващи останки от корабокрушения или боеприпаси, останали от войните.

Редица заинтересовани лица изтъкват важността на морската тематична стратегия като екологичен стълб на морската политика на ЕС. Подчертава се необходимостта от бързо приемане на предлаганата Директива относно морската стратегия.

Споменава се значението на свързването на съществуващите документи за околната среда и изпълнението на тематичната стратегия за морската среда. Подчертава се голямото значение на последователността и съгласуваността при прилагането на тези документи. Някои заинтересовани лица изтъкват необходимостта да се излезе извън границите на морската тематична стратегия, за да се обхванат по-широки цели на опазването на околната среда; докато други желаят да гарантират, че въздействието на мерките и законодателството за околната среда надлежно ще отчита икономическите приоритети.

Работата на базата на екосистеми и екорегии е основна за устойчивото управление на морските и брегови пространства. Заинтересованите лица изтъкват необходимостта от сътрудничество между крайбрежните райони и съседните държави-членки, както и съседните страни. Трябва да се вземат предвид характеристиките на всяка екосистема и регион. Потвърждава се важната роля на регионалните морски конвенции.

Операторите изтъкват ползите за околната среда от корабоплаването и потенциала за увеличаване използването на вътрешен воден транспорт и интермодалността в сравнение с други видове транспорт. Въпреки това заинтересованите лица потвърждават като обезпокоителни замърсяването на въздуха от кораби, демонтажа на кораби, замърсяването на моретата от кораби, като съществува разногласие за решенията, но съгласие относно целите. Операторите са за решения в международен контекст, често мълчаливо приемайки, че това може да доведе до забавяне или до не толкова оптимални решения.

Регионалните власти, особено тези в отдалечените райони, знаят много добре, че бъдещият просперитет и устойчивост на браншове, като туризма и рибарството, както промишлено, така и за развлечение, разчитат на запазени брегови линии и здрави морски екосистеми.

Чуват се много гласове в полза на засилена интеграция на свързаните с околната среда интереси, в риболова, комбинирана със засилена интеграция на риболова в морската политика. Подчертава се необходимостта от по-добро следване на научното мнение при определяне на търговските квоти за рибни запаси, заедно със засилено прилагане на екосистемния подход към риболова. Устойчивото управление на риболова се нуждае от оптимизирана и ефикасна система за контрол, наблюдение и спазване. Свързването на научните изследвания в областта на околната среда с тези в областта на рибарството вероятно ще доведе до по-добри и по-устойчиви резултати. Заинтересованите лица посочват, че е необходимо по-добре да се разбира въздействието на аквакултурите върху цялостната екосистема.

Бяха повдигнати въпросите за по-добро обучение, условия на труд и възможности за работа за рибарите. Заинтересованите лица ни казват, че без подобрения в тази сфера разработването на устойчив подход към риболова е нереалистично: големи безпокойства в международен мащаб, като ННН риболова, са тясно свързани както със заетостта и условията на труд, така и с изпълнението.

Много от заинтересованите страни искат разработването на инструменти за оценка на междусекторните въздействия и въздействието върху околната среда на стопанските дейности, за да се даде възможност за по-устойчива организация и планиране на дейностите. Много са и тези, които подчертават увеличаващите се рискове и въздействия от промяната на климата.

2.5. Морско управление: общи инструменти за обща политика

2.5.1. Териториално устройство

Заинтересованите лица подчертават необходимостта от координирано управление и планиране за конкурентни експлоатации на моретата. Увеличаващата се и все повече взаимодействаща си стопанска дейност и растящият брой на използваните инструменти за осигуряване на устойчивост означават, че без интегрирани средства за планиране и управление постигането на устойчиво развитие на взаимоотношенията ни с океаните и моретата ще бъде много по-трудно. Повечето заинтересовани лица са съгласни, че морското териториално устройство би било добро средство за прилагане в целия ЕС, но следва да остане в компетенциите на държавите-членки.

Много се различават вижданията за концепцията, нейния обхват и връзки със съществуващи инструменти (например интегрираното управление на крайбрежните зони и предложената директива относно морската стратегия). Повечето заинтересовани лица са съгласни, че екосистемният подход следва да залегне в планирането и управлението на нашите морета.

2.5.2. Информация и контрол

Инициативата за разработване на европейска информационна мрежа като цяло се приветства и се правят много предложения във връзка с практическите начини и средства за изпълнение на тази задача.

Едно предложение е тези данни да се предоставят чрез интерактивно средство, което информира европейските граждани за всички аспекти на отношенията на Европа с моретата. Освен предоставяне на информация, включително за местоположението на места, представляващи културно наследство, то служи и за намаляване на риска за предприемачи, които могат да планират кои места да избягват и към кои да се насочат.

По-ефективният контрол и наблюдение на морския трафик може да осигури спазване. Много малко заинтересовани лица оспорват потенциала за постигане на икономии на разходи чрез стандартизация, взаимовръзка и комуникация между съществуващите секторни системи.

2.5.3. Финансиране

Процесът на консултации изтъкна, че е трудно да се определи коя част на структурните разходи на ЕС допринася за постигане целите на морската политика.

Оттам и искането от страна на регионалните заинтересовани лица, включително Комитета на регионите, за конкретни и целеви подходи към финансирането на крайбрежните райони чрез повече прозрачност и чрез свързване на съществуващите финансови инструменти под егидата на европейски крайбрежен фонд.

2.6. Европейците и морето: участие и ангажираност

Процесът на консултации за морската политика на ЕС събуди неочакван интерес в заинтересованите от морското дело лица.

Становищата призовават за консултации и диалог и за предоставяне на повече информация на всички засегнати от морската политика.

Стопанските субекти приветстват принципа на интегриран подход и изразяват очакването, че той ще доведе до по-прозрачно и ефикасно изготвяне на политики и регулаторна дейност в рамките на ЕС. Те поставят разработването на интегрирана морска политика на фона на процъфтяваща морска икономика и увеличено корабоплаване и пристанищна дейност, призовавайки за здрави връзки между секторите и свързаните дейности под формата на клъстери, включително на ниво ЕС.

Регионите са ентузиазирани поддръжници на интегрирания подход. Те подчертават ролята на крайбрежните райони като стопани на морската икономика, част от крайбрежната и морска среда, и като зависещи от устойчивото управление на крайбрежието. Нещо повече, очакват да имат полза от свързването на мерките на ниво ЕС с дейностите, извършвани на базово ниво в крайбрежните райони, и от засилване на участието на правителствата на държавите-членки в процеса.

Държавите-членки приемат принципа на интегрирано управление на морските въпроси. Те виждат предложението за интегрирана морска политика в контекста на своя интерес за осигуряване на стабилно и устойчиво развитие на техните морски икономики и крайбрежни райони. Желанието им е една нова морска политика да запази добре функциониращи процеси, действайки като катализатор за по-добри практики.

Институциите и органите на ЕС изцяло подкрепят въпроса и полагат усилия да преодолеят секторните ограничения в своите процедури, за да дадат възможност за координиран отговор на Зелената книга. Те поставят проекта за европейска морска политика на фона на глобализацията, увеличаващата се експлоатация на океаните и моретата, промяната на околната среда и климата и на необходимостта крайбрежните и морски общности да бъдат изцяло ангажирани. Някои от предложенията, направени от институциите, излизат извън рамките на Зелената книга.

Отделните граждани и гражданското общество отговарят със смесени послания. Съществува известно безпокойство, че ЕС не бива да поема национални или местни компетенции, но като цяло тези становища са симптом за безпокойството на обществото за морската екосистема на планетата и за неговото впечатление, че не се предприемат достатъчно действия от страна на правителствата срещу практиките, които ѝ нанасят вреди.

Екологичните НПО призовават за действие на ЕС относно устройството на морските и крайбрежни територии с цел гарантиране на реализирането на управление, основано на екосистемите. Интеграцията на секторните политики е средство за осигуряване на интегрирането на целите на околната среда във всички сектори. Заинтересованите лица без изключение подчертават своята нужда да бъдат непрекъснато изслушвани, включително при по-нататъшното разработване и изпълнение на морската политика на ЕС.

Започването на консултации за морската политика събуди и интереса на онези, които желаят да информират и разказват за нашите морета и океани. Информираността на гражданите на Европа за нашите брегове и това, което се простира отвъд тях, се смята за полезно както за морските икономики, които зависят от тяхната привлекателност, за да имат успех, така и за морската среда, чието запазване зависи от съзнанието на всички. Съществува обаче общ консенсус, че цялостният имидж на морските сектори се нуждае от подобряване. Изобилстват идеи за организиране на обмен на най-добри практики, конференции, участие на експерти от морския свят, като рибари, или неголеми проекти, чиято цел е информиране на местни общности или туристи.

В заключение, процесът на консултации отвори съкровищница от идеи и желание за участие в един проект, който повечето разбират като дългосрочен и основан на знание и постоянно повтарящо се развитие. Така процесът на консултации не само въведе един нов интеграционен подход за работа с нашите морета, но и отвори вратата към нов начин за изготвяне на политики.

„Възможността, предоставена от политическия дебат относно разработването на морска политика на ЕС, предложи най-добрата възможност в моя живот глобалното и местно значение на океаните и резултатите от морските научни изследвания и иновации да бъдат оценени от обществото“ — д-р Peter Heffernan, главен изпълнителен директор, Ирландски морски институт, Голуей