

## Maritime spatial planning of the Black sea region - problems and challenges

Vasil Zarkov

*St. Kliment Ohridski Sofia University, Bulgaria*

**Abstract:** The main objective of the report is to present the approach of maritime spatial planning (MSP) as well as to outline some of the challenges arising when applied in practice. A specific objective is to explain the importance of MSP for the Black Sea maritime area under the jurisdiction of the Republic of Bulgaria and to highlight its potential and limitations.

For this purpose, information is used both for individual member states on the European Union (EU) from the MSP Platform (<http://www.msp-platform.eu>) as well as from scientific publications and results of the good practices study in different sea basins. Analyzed literature shows that the MSP practice has evolved over the past two - three decades. As the MSP so far has not been applied as an „across-the-board“ approach, significant part of the report is based on the "European" expectations rather than concrete evidence of success.

**Keywords:** EU integrated maritime policy. Maritime spatial planning. Maritime spatial plans.

## Морско-пространствено планиране на Черноморския регион – проблеми и предизвикателства

Васил Зарков<sup>1</sup>

*СУ „Св. Климент Охридски“*

**Резюме:** Основната цел на доклада е да представи подхода на „морско пространствено планиране“ (МПП /maritime spatial planning – MSP/) и да изложи някои от предизвикателствата, които възникват при неговото прилагане на практика. Специфична цел е да се обясни значението на МПП за морското пространство в Черно море под юрисдикцията на Р България и да се подчертаят потенциалите, както и ограниченията.

За целите на доклада е използвана информация както за отделни държави-членки, от платформата на Европейския съюз (ЕС) за МПП (<http://www.msp-platform.eu>), така и научни публикации и резултати от изследването на добрите практики в различни морски басейни. Анализиранията литература показва, че практиката на МПП се развива през последните две-три десетилетия. Тъй като МПП все още не се прилага всеобхватно, голяма част от доклада се основава на „Европейските“ очаквания, а не на конкретни доказателства за успех.

**Ключови думи:** интегрирана морска политика на ЕС, морско пространствено планиране, морски пространствени планове.

### Въведение

Европа има брегова линия от 70 000 км по протежението на два океана и четири морета: Атлантическия и Северния ледовит океан, Балтийско море, Северно море, Средиземно море и Черно море. Морските региони<sup>2</sup> на ЕС имат дял от около 40% от неговия брутен вътрешен

---

<sup>1</sup> Д-р, ръководител сектор „Проекти за развитие“, ЕП „Консулт“ ЕООД, [vaskoggf@gmail.com](mailto:vaskoggf@gmail.com)

<sup>2</sup> Съгласно Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 17 юни 2008 година (Рамкова директива за морска стратегия) морските води под суверенитета или юрисдикцията на отделните държави-членки

продукт и население. Морската икономика от своя страна осигурява приблизително пет милиона работни места, като между 3 и 5% от европейския брутен вътрешен продукт се генерира от морската индустрия и услугите, някои с голям потенциал за растеж (Eurostat, 2018). Следователно благополучието на Европа е неизменно свързано с моретата. Корабостроенето и корабоплаването, пристанищата и риболовните райони остават ключови морски дейности, като офшорната енергетика (включително нефт, газ и възобновяемите източници) и крайбрежният и морският туризъм също генерират големи приходи. Морските пристанища и корабоплаването позволяват на Европа да се възползва от бързия растеж на международната търговия, докато експлоатацията на минерални ресурси, аквакултурите, сините биотехнологии и зараждащите се технологии за работа под морското дъно представляват бизнес възможности с нарастващо значение. От същата важност е и използването на моретата за отдих, за естетически и културни цели и значението на това използване за екосистемите.

Нарастващата конкуренция за морско пространство и кумулативното влияние на човешките дейности върху морските екосистеми правят неадекватно настоящото фрагментирано вземане на решения относно морските въпроси и изискват подход с по-голямо сътрудничество и интегрираност. В продължение на дълъг период от време политиките на ЕС, например относно морския транспорт, риболовните райони, енергетиката, туризма, морската среда и морските изследвания са разработвани отделно, което от своя страна много често води до неефективност, несъгласуваност и конфликти при използването.

Поради сложните взаимозависимости, касаещи морското пространство, холистичният подход е най-подходящ за прилагане при решаване на въпросите, свързани с морското дело. През последното десетилетие все повече правителства в Европа и навсякъде по света възприемат нов, междусекторен, интегриран подход по отношение на управлението на морските въпроси. Следователно интегрираният подход на всяко равнище се явява основен инструмент за разработване и прилагане на политики между секторите, на различни управленски равнища и в различни териториални граници, което дава възможност по систематичен начин да бъдат разпознавани полезни взаимодействия или неефективности. Това не само осигурява по-ефективно средство за осъществяване на хармонизирани политически цели, но и проправя път към разработването на общи, междусекторни инструменти и обща база данни от знания, осигуряващи работещи и икономически ефективни решения. Този подход стои в основата на Интегрираната морска политика (ИМП) на ЕС, предложена от Европейската комисия (ЕК) през октомври 2007 г. („Синята книга”<sup>3</sup>), която е одобрена след това от Европейския съвет и Европейския парламент. Целта на ИМП е да подкрепи устойчивото развитие на моретата и океаните, както и да разработи координиран, съгласуван и прозрачен процес на вземане на решения по отношение на секторните политики на ЕС. Това от своя страна изисква инструменти за хоризонтално планиране, които пресичат свързаните с морската среда секторни политики и подпомагат провеждането на обединена политика. Като ключови инструменти на провежданата политика се посочват: морско наблюдение, което е съществено за безопасното и сигурното използване на морското пространство; морско пространствено планиране, което е ключово средство за планиране за устойчивото вземане на решения; и подробен и достъпен източник на данни и информация.

МПП като един от инструментите на ИМП, от своя страна трябва да интегрира дейностите на брега и в акваторията, различните морски сектори, използването и опазването на ресурсите, и разнопосочните интересите, с цел да намали конфликтите и да повиши ползите и синергията. В тази връзка, през 2014 г. Европейският парламент и Съветът приемат

---

представляват неделима част от следните морски региони: Балтийско море; Североизточния Атлантически океан; Средиземно море; Черно море. Морските региони и техните подрегиони са определени въз основа на техните хидроложките, океанографските и биогеографските характеристики.

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:EN:PDF>

Директива 2014/89/ЕС за установяване на рамка за МПП. С този акт на вторичното право на ЕС по отношение на държавите-членки се въвежда задължение да организират и прилагат МПП. До 31 март 2021 г. всяка държава-членка, граничеща с морски басейн, трябва да разработи морски пространствен план, с обхват и съдържание, определен в националното законодателство, трябва да определи отговорните за изработването и поддържането му институции и процедурите за това, при съблюдаване на минималните изисквания, установени в Директивата.

### **Материал и методи**

*Основни понятия.* С развитието на европейската ИМП, МПП намира все по-голямо приложение в провежданата от ЕС политика по отношение на океаните и моретата. В тази връзка подходът е изследван и анализиран от много автори. МПП стои в основата и на редица документи, разработени и в последствие приети от различните служби на ЕС, Организацията на обединените нации (ООН) и др. международни структури. По-долу без да претендираме за изчерпателност, предвид ограниченията на разработката, ще разгледаме отделните мнения и възгледи.

Според някои автори не съществува общоприето определение за морско пространствено планиране (Gee, 2007), като най-често срещано в теорията и практиката е определението дадено по време на Междуправителствена океанографска комисия към ЮНЕСКО (ИОС 2009). Там МПП е определено като „публичен процес за анализ, пространствено и времево разпределение на човешките дейности в морското пространство за постигане на екологичните, икономическите и социалните цели на политическия дневен ред (Ehler, 2009). В Синята книга и плана за действие за ИМП на ЕС (2007), МПП се определя като един от междусекторните инструменти, които подкрепят прилагането на ИМП. По-конкретно, МПП представлява цялостен и балансиран инструмент, който притежава потенциала да осигурява дългосрочна стабилност и предвидимост, както и да управлява конкуренцията за пространство в зоните с интензивно използване (Съобщение на Комисията... COM(2007) 575).

Tyldesley (2004) смята, че целта на морското пространствено планиране е: 1) осигуряване на устойчиво и интегрирано развитие, което балансира и, където е подходящо, постига икономически, социални и екологични цели и разглежда последиците от екосистемния подход и 2) разпределя морското пространство по рационален начин, което от своя страна минимизира конфликти на интереси и увеличава синергичните взаимоотношения. Поради интеграционния си подход и поради използването на различни, а не отделни ресурси МПП е средство за активно насърчаване на взаимодействието и улесняване на съвместното използване. Следователно „по-голяма картина” се отнася до често сложния пространствен контекст, в който се осъществява МСП, както и до сложността на интересите на заинтересованите страни. МПП предоставя средство за стратегическо разрешаване на конфликти на регионално, а не на проектно ниво.

Според Съобщение на Комисията „Пътна карта за морско пространствено планиране: за постигане на общи принципи в ЕС” (2008) МПП „помага на обществените власти и на заинтересованите страни да координират своите действия и да оптимизират използването на морското пространство за подобряване на икономическото развитие и на морската околна среда”. Т.е. МПП се разглежда като средство за подобряване на вземането на решения. То предоставя рамка за уреждане на спорове между конкуриращи се човешки дейности и справянето с тяхното въздействие върху морската околна среда. Неговите цели са да внася баланс в интересите на отделните сектори и да постига устойчиво използване на морските ресурси в съответствие със стратегията за устойчиво развитие на ЕС.

Canning и Earll (2003) разглеждат МПП като „стратегически план за регулиране, управление и опазване на морската среда, който разглежда многобройните, кумулативни и потенциално противоречиви морски приложения”. „Планът” в този случай се отнася, както до

процеса на планиране, така и до резултата от този процес, който може да бъде визия, писмена стратегия, серия от карти, базирани на ГИС или комбинация от всички тях.

Министерството на околната среда, храните, транспорта и земеделието на Великобритания определя смисъла на МПП в съчетаването на стратегическото планиране с управлението и опазването на морското пространство и ориентирането му към разнообразните кумулативни и потенциални конфликтни ползвания на морето (Предварително проучване...., 2017).

Бившият европейски комисар по въпросите на морското дело и рибарството - Мария Даманаки, смята, че „първоначално МПП се възприема в ЕС като политика за околната среда. На съвременния етап МПП се разглежда като секторно неутрален подход с цел не само защита на морската среда, но и за насърчаване на икономическия растеж на морската икономика“ (Marine Ecosystems, 2011). В тази връзка, някои автори разглеждат МПП като средство за увеличаване на доверието на инвеститорите в регулаторните процеси и вземането на решения, особено ако е съчетано с инструменти като лицензиране (Gubbay, 2004).

Според други проучвания в най-широк смисъл, процесът на МПП е „да анализира и разпредели части от триизмерни морски пространства за конкретни приложения“ (International Workshop..., 2007). Това се прави чрез определяне на приоритети и въвеждане на ограничения в зависимост от вида на пространството и съвкупността от употребите, които трябва да бъдат управлявани. Поради това МПП е форма на зонироване, която най-напред възниква около създаването на защитени морски зони, например зони за забрана на риболов.

Директива 2014/89/ЕС за установяване на рамка за МПП, която е най-важният към днешна дата документ за организиране на действията по МПП, доразвива идеите на разгледаните по-горе международни и европейски документи и изследвания за прилагането на „координиран, интегриран и трансграничен подход“, съчетан умело с екосистемния подход. Прилагането на екосистемния подход на практика изисква всички други секторни политики в морската среда да интегрират своите цели с целите на опазването на околната среда при осъществяване на дейностите в областта на социално-икономическо развитие. В документа МПП се определя като „процес, чрез който съответните органи на държавите-членки анализират и организират човешките дейности в морските региони за постигане на екологичните, икономическите и социалните цели“. МПП се определя като инструмент, който може да осигурява дългосрочна стабилност и предвидимост и да балансира интересите в усвояването на морското пространство и то най-вече в зоните с интензивно използване. МПП се определя и като инструмент с хоризонтално междусекторно действие и въздействие за прилагането на ИМП. Съгласно Директивата, при разработването и прилагането на МПП държавите-членки изготвят морски пространствени планове, в които се определя пространственото и времевото разпределение на съответните съществуващи и бъдещи дейности, както и начините на използване на морските им води.

Наличието на това многообразие от изследвания и документи, посветени на МПП, показва сложността за извеждане на общо възприети характеристики, които да разкрият комплексната му същност. Според нас МПП представлява ключов инструмент за постигане на баланс между секторните интереси и постигането на устойчиво използване на морските ресурси посредством базирания на екосистемите подход. За публичните органи и заинтересованите страни този процес предоставя стабилна, надеждна и целенасочена рамка за планиране, която им позволява да координират действията си и да оптимизират използването на морското пространство в полза на икономическото развитие и на морската среда. МПП е процес целящ да осигури секторна, времева и пространствена съгласуваност между различните форми на използване на морето. Най-важната цел на МПП и в същото време най-голямото му предимство е неговата способност да улесни интеграцията. Не на последно място, МПП има за цел да оптимизира вземането на решения по начин, който гарантира най-доброто използване на наличните ресурси, съчетава онези съвместими приложения и ограничава тези, които са несъвместими.

Предвид комплексната същност на МПП, едно определение трудно би могло да изрази всички негови страни, да задоволи специалистите от отделните науки, които го изучават, и не на последно място - да бъде кратко.

*Обхват на МПП.* За определяне обхвата на МПП водеща е ролята на Конвенцията на ООН по морско право, приета през 1972 г. и влязла в сила през 1993 г.<sup>4</sup> Тя е основополагащ документ, който отразява промените, настъпили след проведените конференции на тази тема в Женева през 1958 и 1960 г. Обединявайки постановките от приетите Женевски конвенции, Конвенцията регламентира опазването, използването и изучаването на моретата и океаните и техните ресурси. Тя дава определенията на използваната терминология, фиксира границите на елементите на МПП и принципите за определянето им и последователно развива ангажиментите на държавите и на другите участници в използването на това пространство. В документа последователно са разгледани въпросите свързани с териториалното море (12 морски мили), прилежащата зона (24 морски мили), изключителната икономическа зона (200 морски мили), континенталния шелф, откритото море, както и въпросите за устията на реки, проливите, заливите и островите.

Съобразявайки се с Конвенцията, в Директива 2014/89/ЕС е посочено, че тя се прилага към морските води на държавите-членки. Понятието „морски води“ обхваща водите, морското дъно и геоложката основа, така както е посочено в член 3, точка 1, буква а) от Директива 2008/56/ЕО и крайбрежните води според определението в член 2, точка 7 от Директива 2000/60/ЕО, както и тяхното морско дъно и геоложка основа. Директивата не се прилага към крайбрежните води или части от тях, които попадат в териториалното и селищното планиране на държавата-членка, при условие че това е посочено в нейните морски пространствени планове.

Обхватът на МПП с оглед на географското покритие варира в зависимост от регионалните условия. Т.е. управлението на морските пространства се базира на вида планирани или съществуващи дейности и тяхното въздействие върху околната среда. В някои случаи може и да не се налага морският пространствен план да покрива цялата територия, например изключителната икономическа зона.

За разлика от сухоземното планиране, МПП действа в три измерения, отнасяйки се към дейности 1) по морското дъно, 2) във водния стълб и 3) по повърхността. Това позволява едно и също място да се използва за различни цели. Времето също така следва да се вземе под внимание като четвърто измерение, тъй като съвместимостта на употребите и „управленческата нужда“ на отделния морски региони биха могли да варират във времето.

МПП не замества сухоземното планиране, имайки предвид неговата триизмерност и факта, че един и същи морски район може да бъде използван за няколко дейности, при условие, че те са съвместими. Въпреки това, по същият начин, по който сухоземното планиране установява правно обвързваща рамка за управлението по суша, МПП, за да бъде ефективно, следва да бъде правно обвързващо. При морските територии няма индивидуални права на собственост, както при сухоземните. Затова при тях условията на планиране са различни. Преминаването от сухоземно към морско планиране е от решаващо значение и изисква съгласуваност между морските и сухоземните стратегии и планове, както и тяхното съгласувано прилагане. Специално внимание трябва да се обърне на пространствената стратегия в преходните области от сушата към морето като част от процеса на интегрираното управление на крайбрежните зони (ИУКЗ) (Съобщение на Комисията..., 2010). ИУКЗ се явява „опорната точка“ между морското и сухоземното развитие. Т.е. чрез него трябва да се даде отговор на въпроса как крайбрежното развитие може да засегне морето и обратното?

ИУКЗ има за цел създаването на широкообхватна рамка за управление на цялата крайбрежна зона, включително политика в областта на околната среда, устройственото планиране, политиката в областта на промишлеността и други политики и инструменти, които

---

<sup>4</sup> В Р. България Конвенцията е Обн. ДВ. бр.73 от 27 Август 1996г., обн. ДВ. бр.74 от 30 Август 1996 г.

оказват въздействие върху крайбрежните региони. На практика ИУКЗ е съсредоточено предимно върху сушата и крайбрежните райони в непосредствена близост. За сравнение МПП е съсредоточено върху разпределянето на пространството и постигането на баланс между различните пространствени употреби в морските зони, въпреки че съществуват сходства от гледна точка на участието на заинтересовани страни.

*Международната и европейската практика в прилагането на МПП.* В преамбюла към Конвенцията на ООН по морско право от 1982 г. се посочва, че „проблемите на морското пространство са тясно свързани помежду си и трябва да се разглеждат като едно цяло”. През 2002 г. в Плана за изпълнение от Йоханесбург, приет на Световната среща на върха за устойчиво развитие, е направено заключението, че „осигуряването на устойчиво развитие на океаните изисква ефективна координация, сътрудничество и прилагане на холистичен подход на практика”. През 2003 г. е създадена „ООН океани”<sup>5</sup> с цел да се осигури по-тясна координация на дейностите, организациите и агенциите на ООН, свързани с океаните и бреговата линия, за определяне на общи действия и насърчаване на интегрирано управление (Съобщение на Комисията...СОМ(2008)).

Редица държави (извън ЕС) като САЩ<sup>6</sup>, Австралия<sup>7</sup>, Канада<sup>8</sup>, Япония<sup>9</sup> и др.<sup>10</sup> започват да изграждат нова политическа рамка за устойчивото използване на океаните и моретата, обхващаща всички аспекти на морското дело, която поставя ясни, предварително определени цели като използва общ интегриран подход.

МПП все повече е обект на внимание на различни международни форуми, като например ЮНЕСКО/МОК, Конвенцията за биологичното разнообразие и Международния съвет за изследване на морето, Регионални морски конвенции<sup>11</sup> и др.

Прегледът на европейската практика<sup>12</sup> показва, че в отделните държави-членки на ЕС има значителни развития в прилагането на МПП, както и голямо разнообразие от използване на морското пространство от страна на човека, което довежда до необходимост от различни подходи към МПП.

Различните административни структури и правни системи пораждаят многообразие от политики в диапазона от липса на политика или законодателство, през политика за ИУКЗ, която също обхваща морското пространство, и частично използване на МПП, до пълното прилагане на МПП в териториалните води и/или изключителната икономическа зона.

В някои случаи МПП дава основа за разработването на други инструменти като законодателство в областта на околната среда или оценки на въздействието на интегрираните планове за управление на конкретни морски басейни или екосистеми. Съществуват също така големи разновидности по отношение на системата за управление на МПП - централни, регионални и/или местни власти, участие на заинтересовани страни и т.н. Като цяло, може да бъде изведен изводът, че подходите варират значително, но МПП играе все по-важна роля за прилагането на координиран подход към разпределянето на морското пространство.

Според Schafer (2008) в рамките на ЕС могат да се разграничат три основни подхода за прилагане на МПП: 1) МПП е интегрирано в законодателството за сухоzemно планиране (например Германия), като в действащата нормативна уредба са регламентирани обхватът и целите на морските пространствени планове. 2) Разработване на национални рамкови закони (морски закон) за прилагане на национална интегрирана морска политика и насочване на

---

<sup>5</sup> <http://www.oceansatlas.org/www.un-oceans.org>

<sup>6</sup> <http://www.ocean.ceq.gov>

<sup>7</sup> <http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/index.html>

<sup>8</sup> [http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/ri-rs/cos-soc/index\\_e.asp](http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/oceans/ri-rs/cos-soc/index_e.asp)

<sup>9</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo5.pdf>

<sup>10</sup> [http://ioc3.unesco.org/abelos/index.php?option=com\\_content&task=view&id=55&Itemid=62](http://ioc3.unesco.org/abelos/index.php?option=com_content&task=view&id=55&Itemid=62)

<sup>11</sup> Особено Конвенцията OSPAR за Северния Атлантик, Хелзинската Конвенцията (HELCOM) за Балтийско море, Барселонската Конвенция за Средиземно море и Букурещката Конвенция за Черно море.

<sup>12</sup> <http://www.msp-platform.eu>

бъдещото морско развитие по устойчив начин (например Великобритания, Шотландия, Швеция). 3) Разработване на стратегически или интегрирани планове за управление, които осигуряват цялостна рамка и имат за цел да дадат насоки както за съществуващите, така и за новите морски дейности относно устойчивото използване на морските ресурси (например Нидерландия, Норвегия).

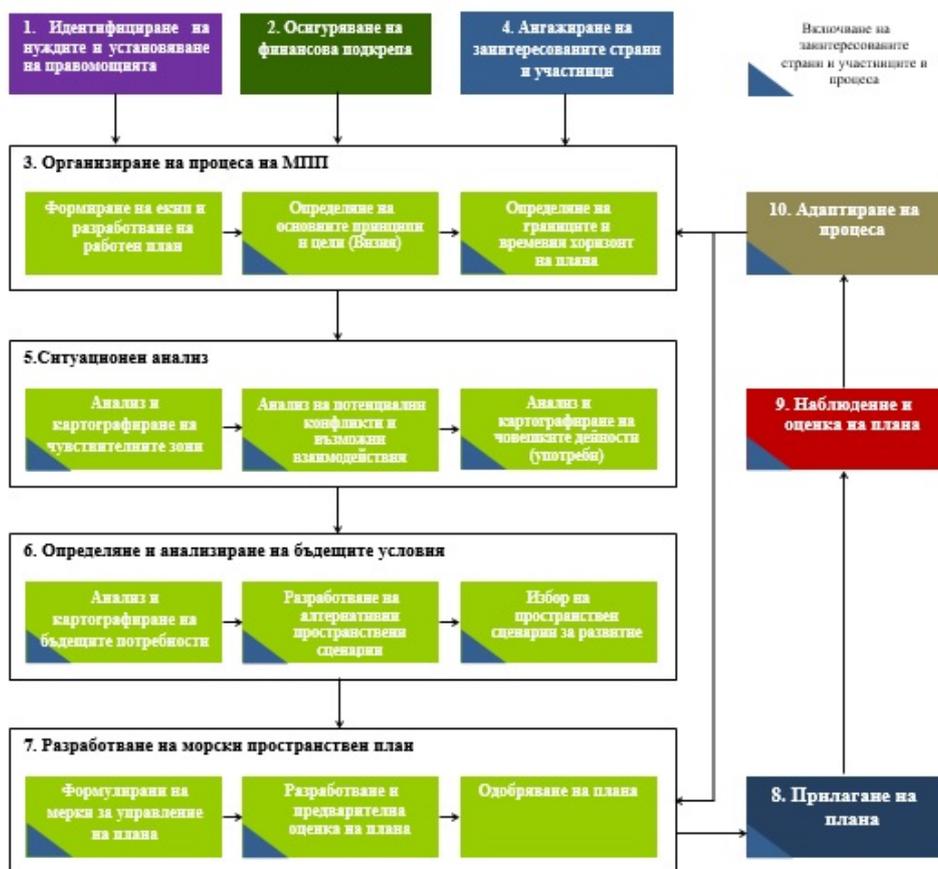
Прегледът на международната и европейската практика показва, че няма общо приета практика, дефинираща обхвата и технологията за прилагане на МПП и свързаните с този процес стратегически документи (морски пространствени планове). Наличните практики (документи) могат да бъдат систематизирани в 3 групи:

1. Методически насоки за МПП.
2. Ръководства/Наръчници за изготвяне на морски пространствени планове.
3. Препоръки от анализ на практиките на други страни за прилагане на МПП.

Документите имат препоръчителен характер, но задават определени стандарти в прилагането на МПП.

Предвид ограниченията на разработката, ще обърнем внимание на двата най-често срещани в теорията и практиката подходи (модел) за прилагане на МПП.

Първият е представен в Методическите насоки на ЮНЕСКО. Насоките определят технологията за инициране, разработване и обсъждане на морски пространствени планове в различните региони на света в 10 стъпки. Моделът е ориентиран към екосистемния подход в управлението на морските пространства и в последствие дава отражение във всички подобни документи, разработени в ЕС. Предложените 10 стъпки са илюстрирани посредством фиг. 1.

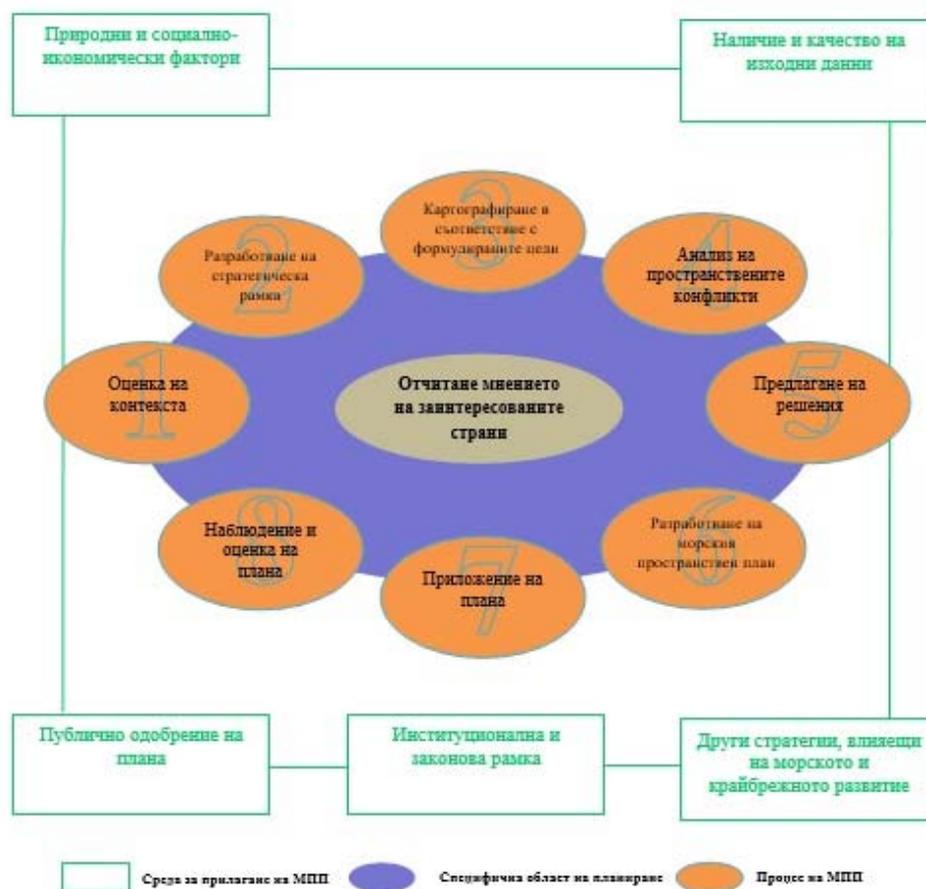


Фиг. 1. Подход (модел) за МПП на ЮНЕСКО

Източник: Съставено по Ehler, C., F. Douvere. (2009) *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53.*

Вторият подход е представен в Наръчника за интегрирано морско пространствено планиране изготвен по проект The Plan Coast (2006–2008) по програма INTERREG III B CADSES с участието на представители на държавни институции от 16 държави-членки на ЕС, между които и България, с водещ партньор Министерство на транспорта, строителството и регионалното развитие на провинция Mecklenburg-Vorpommern, Германия.

Документът визира Балтийско, Адриатическо и Черно море и предлага следните осем стъпки:



**Фиг. 2.** Подход (модел) за МПП на PlanCoast

*Източник: Съставено по Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning. INTERREG III B CADSES. PlanCoast Project (2008).*

От двата документа, касаещи обхвата и технологията на МПП, които систематизират препоръки от изследвания опит на различни държави могат да се направят следните по-важни изводи: 1) Морските пространствени планове трябва да се разработват на национално равнище, но за отделни зони, които са по-чувствителни и за които се изисква по-задълбочено проучване следва да се разработват по-детайлни регионални планове. Тези детайлни планове трябва да са съобразени с основните предвиждания и приоритети на плана от по-високо йерархично ниво. 2) ГИС са задължителен елемент за прилагането на МПП на практика. ГИС трябва да се прилагат както при изготвянето на плана, така и като инструмент за вземане на решения и за наблюдение на резултатите. 3) Морските пространствени планове не трябва да се основават на секторния подход, а да се фокусират върху взаимодействието между отделните секторите, имащи отношение към морското пространство. 4) Наличието и качеството на изходната информация (данни) е от съществено значение за прилагането на МПП.

5) Стратегическата рамка на морския пространствен план трябва да бъде ясно дефинирана още от самото начало на процеса и да бъде в съответствие с целите на други национални документи за пространствено и регионално развитие. б) От изключително значение за качеството на морския пространствен план и процеса на МПП като цяло е включването на всички заинтересовани страни в процеса на планиране, на възможно най-ранен етап.

*МПП на Черноморския регион – ситуацията в Р. България.* Р. България като Черноморска държава и държава-членка на ЕС е задължена да въведе в сила до 18 септември 2016 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспониране на Директива 2014/89/ЕС за установяване на рамка за МПП в националното законодателство. Тъй като страната не спазва това изискване, ЕК в края на 2017 г., взема решение да предяви иск<sup>13</sup> пред Съда на ЕС срещу България (както и срещу Гърция и Финландия), поради това че Комисията не е уведомена за предприетите мерки касаещи транспонирането на правилата на ЕС касаещи МПП. По-конкретно, ЕК отправя искане Съда да наложи дневна парична санкция в размер на 14 089,6 евро на ден за България (31 416 евро на ден за Гърция и 7 739.76 евро на ден за Финландия) от деня на постановяване на решението до деня, когато Директивата бъде изцяло приведена в действие и влезе в сила в националното законодателство ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4774\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4774_bg.htm)).

В края на месец март 2018 г. посредством изменение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Р. България (ЗМПВВПРБ) изискванията на Директива 2014/89/ЕС са транспонирани в националното законодателство. Наложената от страна на ЕК санкция няма да бъде изчислявана!

Съгласно изменения и допълнен ЗМПВВПРБ, МПП включва „анализ на дейностите по използване на морските пространства и организирането им по начин, който позволява съвместното им съществуване за постигане на екологичните, икономическите и социалните цели”. МПП обхваща вътрешните морски води, териториалното море, прилежащата зона, континенталния шелф и изключителната икономическа зона. В ЗМПВВПРБ са дадени точни пространствени определения за всяка от тези зони, които са успоредно насложени една след друга ивици от морското пространство. След зоната на вътрешните води, т.е. водите на заливите, следва тази на 12-те морски мили или на териториалното море. На още 12 морски мили или общо на 24 морски мили следва прилежащата зона. Отвъд нея следва континенталният шелф до установените граници на шелфа на други държави. На 200 морски мили се простира изключителната икономическа зона.

В закона се създават допълнителни членове, които регламентират обхвата и целите на морския пространствен план. Като орган отговарящ за ръководството и координацията на дейността по МПП е определен министъра на министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). На него е вменена и отговорността по изработването и поддържането на морския пространствен план на Р. България.

Като общо заключение може да бъде изведено, че текстовете на Директивата, в по-голямата си част, са директно прехвърлени в ЗМПВВПРБ. Това е видно и от качената на интернет сайта на Народното събрание на Р. България „Таблица за съответствие на българското законодателство с Директива 2014/89/ЕС за установяване на рамка за МПП”.

До тук добре, но остават без отговор няколко въпроса от съществено значение за прилагането на МПП на практика в Р. България:

### **Резултати и дискусия**

След транспониране на Директива 2014/89/ЕС в националното законодателство може да се направи изводът, че Р. Българи вече има добре хармонизирана система от нормативни

---

<sup>13</sup> По силата на член 260, параграф 3 от Договора за функционирането на ЕС, ако държава-членка не транспонира дадена директива на ЕС в националното си законодателство в рамките на определения срок, Комисията може да поиска от Съда на ЕС да наложи финансови санкции.

актове с тези на Европейското право. Тук въпросът, обаче е друг – как ще се осигури контролът по неговото коректно и своевременно прилагане. Така например, в контекста на вменените нови функции на МРРБ, по отношение на МПП, на интернет сайта на министерството в края на 2017 г. е публикувано предварително проучване във връзка с ангажиментите на страната свързани с транспонирането на Директивата на ЕС за МПП. В Приложение 2 към него е представен и списък на заинтересованите страни имащи отношение към МПП. Проучването е изготвено от Националния център за териториално развитие ЕАД, по поръчка на МРРБ, в рамките на проект MARSPLAN-BS - „Предизвикателства и възможности за морското пространствено планиране на Черно море в Румъния и България“, осъществявам съвместно с Министерството на регионалното развитие и публичната администрация на Република Румъния. Освен посочените документи, обаче на сайта на министерството не може да бъде намерена друга информация, от която да е видно, че в срок до 31 март 2021 г. страната ще има разработен и влязъл в сила морски пространствен план, с обхват и съдържание, определен в националното законодателство, при съблюдаване на минималните изисквания, установени в Директива 2014/89/ЕС. Хубаво би било да се публикува подробен работен план включващ всички необходими дейности и ресурси за разработване на плана, в съответствие с утвърдените международни и европейски практики (вж. фиг. 1 и 2).

Въвеждането на една сравнително нова за страната дейност - МПП, налага тя да намери място и в някои от най-важните нормативни и стратегически документи за пространствено планиране, устройство и опазване на територията - Закон за регионалното развитие, Закон за устройство на Черноморското крайбрежие, Закон за устройство на територията, Закон за опазване на околната среда, Наредба за опазване на околната среда в морските води и др.

За никой не е учудващ фактът, че един от основните недостатъци на действащите към днешна дата документи за планиране и устройство на територията за отделните равнища е липсата на интегрален подход и взаимовръзка между тях. Документите за „сухоземно планиране“, въпреки че разчитат на ресурсите на Черно море, не разглеждат проблема комплексно. Многообразието от дейности, базирани на потенциала на морето е в незадоволително състояние, липсва координация и взаимодействие. От друга страна наличието на множество национални и международни (по които Р. България е страна) морски директиви, конвенции и стратегии третират предимно опазването на околната среда на морето. Липсва цялостна, национална стратегия по интегрирана морска политика, която би била основа за разработването на МПП.

Информационното осигуряване на процеса на МПП в Р. България се очаква да бъде най-голямото предизвикателство, независимо от наличието на множество проекти, финансирани за събиране, обработка и изграждане на база данни и метаданни и платформи. Информацията е разпокъсана в много и различни институции, след приключването на проектите създадените интерактивни платформи не се поддържат, липсва култура на споделяне на знанието и обмен на информацията.

### **Заклучение**

Направеният преглед на процеса на прилагане на МПП в международен и европейски контекст, показва, че този интегриран подход на планиране и управление на морското пространство има редица предимства: 1) Създава полезни взаимодействия между различните дейности и сектори и намалява конфликтите. 2) Насърчава инвестициите чрез повече предвидимост, прозрачност и по-ясни правила. 3) Увеличава трансграничното сътрудничество между страните от ЕС. 4) Опазва околната среда чрез навременно анализиране на въздействието и на възможностите за използване на пространството за различни цели.

Въпреки несъмнения си потенциал, подходът на МПП не е „магическа“ пръчка, която с едно замахване лесно може да бъде приложена на практика. Успехът му в България, наред с всичко останало, ще зависи от следните обстоятелства:

Подходът на МПП може да бъде успешен само ако отговаря на ясно определена нужда и цел. МПП не трябва да се възприема като въпрос, а като отговор на конкретни изисквания. Тези искания ще произтичат от конфликти, свързани с многостранното използване на морските ресурси и липсата на интегрирана перспектива.

МПП следва да се базира на спецификата на отделните морски региони, в конкретния случай Черно море. МПП е процес, състоящ се от събиране на данни, консултации със заинтересованите страни и съвместното развитие на план, последващи етапи на прилагане, изпълнение, оценка и преразглеждане.

Основните проблеми, които биха забавили разработването на морския пространствен план за водите под юрисдикцията на Р. България, освен финансовите ограничения, в най-общ смисъл са липсата на сътрудничество и структури за координация между заинтересованите участници, както и дългият период от време, необходим на администраторите и заинтересованите страни да възприемат едно напълно интегрирано мислене. Следователно от съществено значение са ясната комуникация относно политиката и провеждането на диалог.

МПП трябва да съответства на сухоземното планиране, за да се избегне прехвърлянето на морски проблеми на сушата и обратното. Обща визия под формата на цялостен план за крайбрежно и морско пространствено развитие би могла да осигури последователен набор от политически цели и принципи. За да се осигури такава обща визия, МПП би могло да осигури участието на едни и същи заинтересовани страни в процеса на планиране на сушата и морето.

МПП трябва да бъде отворено за бъдещи тенденции и развития, които все още не могат да бъдат предвидени, т.е. отговорните институции за прилагането на МПП трябва да се адаптират към променящите се изисквания и да разработят нови решения на новопоявилите се проблеми и конфликти. Това обаче изисква ясно регламентирана оценка на степента на съвместимост между различните форми на използване на ресурсите.

Добавената стойност на МПП не се изчерпва само с разработването на „план с карти“, МПП е процес, водещ до договорена рамка за използване на ресурсите. Правилното прилагане на МПП може да доведе до редица резултати: подобрени секторни политики, по-голямо чувство за доверие между заинтересованите страни, желание за ангажиране и др.

МПП отнема време и не може да бъде приложено на практика „от днес за утре“. Процесът на планиране включва серия от етапи, всеки един от които включва значителен ангажимент от страна на участващите заинтересовани страни.

Морето е триизмерна среда. Това създава различни ограничения върху управлението на морските ресурси, но също така предоставя възможности за едновременното използване на едно и също пространство. За Р. България е необходимо работещо и интегрирано МПП, което би могло да осигури рамка за балансиране и арбитраж на отделните интереси, да предостави оптимални решения за защита на морската среда и да създаде стабилни условия за инвестиции и икономически просперитет.

#### **Литература:**

1. Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 17 юни 2008 година (Рамкова директива за морска стратегия).
2. Директива 2014/89/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 23 юли 2014 година за установяване на рамка за морско пространствено планиране.
3. Доклад на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Доклад за напредъка на интегрираната морска политика за ЕС“. Брюксел, 15.10.2009. COM(2009)540 окончателен.
4. Зарков, В. Еврофинансиране за морско пространствено планиране. В-к „Капитал“ от 26.09.2018 г.  
[https://www.capital.bg/biznes/konsult/2018/09/26/3316247\\_evrofinansirane\\_za\\_morsko\\_prostranstveno\\_planirane/](https://www.capital.bg/biznes/konsult/2018/09/26/3316247_evrofinansirane_za_morsko_prostranstveno_planirane/).

5. Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Р. България. Пос. изм. и доп. ДВ. бр.28 от 29 Март 2018г.
6. Конвенция за биологичното разнообразие. Ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 29.02.1996 г. - ДВ, бр. 22 от 15.03.1996 г. Издадена от министъра на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 19 от 2.03.1999 г., в сила от 16.07.1996 г.
7. Конвенция на ООН по морско право. Обн. ДВ. бр.73 от 27 Август 1996г., обн. ДВ. бр.74 от 30 Август 1996г.
8. Предварително проучване „Национален морски пространствен план, предвид транспониране на Директива 2014/89/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета, влязла в сила от 18.09.2014 г. за установяване на рамка на пространствено морско планиране на проект MARSPLAN-BS“, НЦТР, 2017 г.
9. Съобщение на Комисията „Интегрирана морска политика за Европейския съюз“, COM(2007) 575 окончателен от 10.10.2007 г. и 8BC(2007) 1278 от 10.10.2007 г. COM(2008) 791 окончателен от 25.11.2008 г.
10. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. Интегрирана морска политика за Европейския съюз. Брюксел, 10.10.2007 COM(2007) 575 окончателен.
11. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален Комитет и Комитета на регионите „Морско пространствено планиране в ЕС – постижения и бъдещо развитие“. COM(2010) 771 окончателен.
12. Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Насоки за интегриран подход към въпросите на морската политика: към най-добра практика при интегрираното управление на морското дело и консултация със заинтересованите страни“. Брюксел, 26.6.2008, COM(2008) 395 окончателен.
13. Съобщение на Комисията „Пътна карта за морско пространствено планиране: за постигане на общи принципи в ЕС“. Брюксел, 25.11.2008, COM(2008) 791 окончателен.
14. Canning, R. in Earll, B. (2003): Spatial Planning in the Coastal and Marine environment: Next steps to Action. Post-conference briefing.
15. Ehler, C., F. Douvère. (2009) Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53.
16. Eurostat regional yearbook. 2018 edition. Luxembourg: Publications office of the European Union, 2018.
17. Gee, K. Marine spatial planning. A theoretical overview. October 2007.
18. Gubbay, S. (2004) Marine Protected Areas in the context of Marine Spatial Planning – discussing the links. A report for WWF-UK, November 2004.
19. Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning. INTERREG III B CADSES. PlanCoast Project (2008).
20. International Workshop on Marine Spatial Planning, UNESCO, Paris, France, 8-10 November 2006.
21. Meiner, A. Integrated maritime policy for the European Union — consolidating coastal and marine information to support maritime spatial planning. J Coast Conserv (2010) 14:1–11. DOI 10.1007/s11852-009-0077-4.
22. Marine Ecosystems and Management (MEAM), Vol. 4, No. 4, February-March 2011.
23. Schäfer, N. (2008). Maritime Spatial Planning — an implementation tool for the Integrated EU Maritime Policy. Coastline 17(2/3):15–17. EUCC, Leiden.
24. Tyldesley, D. (2004) Coastal and marine spatial planning framework for the Irish Sea Pilot project. Report to JNCC by David Tyldesley and Associates, February 2004.
25. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4774\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4774_bg.htm), последно посетен на 01.10.2018 г.