

Dosarul Bâstroe. O expunere a situației de fapt și a stării de drept

*Prof.univ.dr. Mircea Duțu,
rector al Universității Ecologice din București,
președinte al Asociației Române de Drept al Mediului*

La 11 mai 2004 (după mai multe ezitări și în baza unei hotărâri a Guvernului din anul 2000), autoritățile ucrainene au demarat lucrările de construire a canalului navigabil de mare adâncime Dunăre-Marea Neagră prin amenajarea brațului (estuarului) Bâstroe al Dunării¹. Pentru realizarea investiției, al cărui titular este ministerul ucrainean al transporturilor, a fost contractată firma germană „Josef Mobius” din Hamburg, specializată în executarea de lucrări de acest gen. Proiectul ucrainean, justificat oficial prin rațiuni de ordin economic și social, a fost contestat, încă de la formularea lui, de organizații ecologice - interne și internaționale -, de administrațiile rezervației biosferei „Dunărea” – Ucraina (RBD) și cea a biosferei „Delta Dunării” (ARBDD) din România, de diverse instituții internaționale de mediu (mai ales de Comisia Internațională pentru protecția Dunării – ICPDR) WWF, secretariatele convențiilor Berna (1979), Espoo (1991), Ramsar (1971), UNESCO (1972) ș.a. și de autoritățile române².

¹ Delta Dunării se întinde pe o suprafață de 550.000 ha (dintre care peste 400.000 ha în România și restul în Ucraina), constituind o importantă zonă a biodiversității. Apele ei găzduiesc peste 75 de specii de pești (inclusiv sturioni). Aici se găsesc formațiuni unice de stejari, creșcuți pe vechi plaje, care împreună cu stepele adiacente adăpostesc multe specii rare de plante și animale. O serie de specii de păsări pe cale de dispariție se mai întâlnesc încă în deltă, precum: cormoranul pitic, gâsca cu piept roșu, pelicanii dalmatieni etc. Delta Dunării este cea mai mare și mai puțin afectată zonă umedă a Europei, reprezentând o regiune de importanță internațională.

Rezervația biosferei “Dunărea” – Ucraina adăpostește 257 de specii de păsări, 9 dintre ele fiind menționate în Lista roșie europeană, iar 42 în Lista roșie a Ucrainei, constituie teritoriu de cuibărit pentru 1000 perechi de cormoran pitic (*Phalacrocorax pygmaeus*) și 3 perechi de vultur codalb (*Haliaeetus albicilla*). Operațiunile de construcție și navigație pe canal afectează habitatul și baza trofică a speciilor de pești, inclusiv a 7 specii menționate pe Lista roșie europeană și 16 cuprinse în Lista roșie ucraineană. În zona canalului Bâstroe se găsește aproape jumătate din flora RBD, din care 21 specii rare, doua trecute în cartea roșie și 2 în cartea verde.

² Zona este în dispută din 1997, când s-a semnat tratatul bilateral de bază dintre România și Ucraina, în discuție fiind elemente de ordin politico-strategic, economic, tehnic și ecologic. Alături de problema stabilirii statutului Insulei Șerpilor, construirea canalului complică negocierile privind delimitarea spațiului maritim dintre cele două state. Astfel, fiind vorba de o zonă morfologică în mișcare, schimbarea debitului de apă generează modificări în privința țărmului și prin aceasta și a liniilor de bază, reperul tehnic al operațiunilor de delimitare a frontierei. În situația în care în cadrul negocierilor privind acordul de

Conflictul (latent) dintre Ucraina și România constituie deopotrivă un litigiu bilateral privind utilizarea echitabilă și durabilă a unui curs de apă de frontieră (resursă partajabilă), cât și unul internațional legal de conservarea și protejarea unui bun comun al patrimoniului natural european și mondial.

Concluziile care vor fi desprinse din derularea sa sunt semnificative pentru dezvoltarea dreptului internațional fluvial contemporan.

Comportarea Guvernului Ucrainei, reacțiile structurilor internaționale și cele ale României (ca stat direct afectat și interesat geografico-ecologic) față de proiectul Bâstroe rămân semnificative și pentru modul de înțelegere, acceptare și respectare a reglementărilor juridice (internaționale și interne) în materie, la acest moment³.

Experiența cazului Bâstroe rămâne și o măsură a modului în care dreptul internațional al mediului aplicabil în domeniu are un caracter efectiv și, totodată, o expresie concretă a slăbiciunilor și punctelor sale tari, inclusiv din perspectiva felului în care au reacționat actorii implicați și a capacității lor de influențare în direcția respectării regulilor general acceptate⁴. Din acest punct de vedere, analiza sa își propune să constate și să releve modul de percepere, de respectare și de concretizare a reglementărilor legale în materie și să formuleze concluziile aferente, inclusiv din perspectiva învățămintelor ce se trag și a dezvoltărilor ce se impun.

delimitare a spațiilor maritime s-au stabilit deja unele elemente, construirea canalului ar determina regândirea unor mecanisme și chiar redeschiderea unor probleme, cu consecința tergiversării și persistenței unei stări ambigue în domeniu. Lucrările unilaterale de amenajare a canalului navigabil au mers până la excese de încălcare a liniei de demarcație a frontierei de stat, trecute sub tăcere de partea română.

³ Înainte și imediat după începerea lucrărilor Ministerul de externe de la București a transmis părții ucrainiene peste zece note verbale prin care au fost solicitate informații cu privire la proiect și posibilele consecințe ale acestuia asupra ecosistemului Deltei Dunării precum și organizarea unor consultări bilaterale conform Acordului dintre cele două Guverne privind cooperarea în domeniul apelor de frontieră (Galați, 30 septembrie 1997), fără a primi un răspuns. De asemenea, la 14 mai 2004 reprezentanți ai opiniei publice (oameni de cultură, ecologiști, ziariști ș.a.) au manifestat în fața ambasadei Ucrainei la București față de începerea lucrărilor de amenajare a canalului și a consecințelor lor de ordin ecologic.

⁴ Rolul important al reacției internaționale în respectarea reglementărilor juridice în domeniu este evidențiat și în acest caz. Astfel, după reuniunea de la începutul lunii iunie 2004, de la Belgrad a comitetului MAB-UNESCO privind colaborarea rețelei de rezervații ale biosferei din sud-estul Europei și ca urmare a acțiunii reprezentantului guvernamental al Germaniei, executantul investiției Bâstroe, firma „Josef Mobius” din Hamburg, a fost avertizat asupra contractului încheiat cu Ministerul Transporturilor din Ucraina. Semnificativă a fost, în acest sens, și reacția secretariatelor convențiilor internaționale pertinente în cauză inclusiv a UNESCO care au cerut respectarea strictă a procedurii evaluării prealabile a impactului asupra mediului al proiectului, în vederea stabilirii condițiilor de aprobare sau de realizare a acestuia. De asemenea, organizațiile ecologiste ucrainene au intentat în plan intern acțiuni în justiție pentru stoparea lucrărilor până la respectarea prevederilor legale în materie.

I. Starea de fapt. Implicațiile ecologice ale realizării proiectului

Amenajarea drept canal navigabil de mare adâncime cuprinzând și brațul Bâstroe al Dunării, în scopul eliminării „monopolului românesc” al ieșirii la Marea Neagră a vaselor care navighează pe Dunăre este o preocupare mai veche a Ucrainei și prezintă multiple motivații: economice, geo-strategice și militare ș.a. Gurile Dunării au reprezentat dintotdeauna o importanță strategică internațională și stăpânirea lor o miză prioritară a politicii Rusiei, în contextul afirmării sale europene, iar delta aferentă a dobândit în ultimele decenii, în contextul afirmării conservării naturii și protecției mediului ca o preocupare internațională majoră, o semnificativă însemnătate ecologică continentală și mondială.

În acest context general, atitudinea Kievului față de proiect a oscilat în funcție de diferite elemente și interese de conjunctură și pe termen lung. Astfel, canalul a fost abandonat în 1997 ca impracticabil și proiectul reactivat în anul 2000, când Guvernul Ucrainei a aprobat amenajarea în scopul navigației a brațului Bâstroe al Dunării, care se ramifică din brațul Chilia și este situat exclusiv pe teritoriul ucrainean. Deși oficialii de la Kiev îl justifică prin necesități și avantaje economice, acestea rămân disproporționate în raport cu beneficiile efective și mai ales cu consecințele negative asupra mediului.⁵

Realizarea canalului navigabil de mare adâncime Bâstroe afectează din punct de vedere ecologic în primul rând integritatea și calitatea ecosistemului rezervației biosferei „Delta Dunării”, resursă naturală partajată între România și Ucraina, dar supusă unui regim de protejare și conservare relativ comun.

Astfel, amenajarea sa prin creșterea lățimii de la 2,5 m, la 5,85 m, decolmatarea albiei și sporirea adâncimii sale vor conduce la dislocarea și depozitarea unor mari cantități de nisip și mâl, iar întreaga construcție va determina reducerea suprafeței deltei ucrainiene cu cel puțin 5600 ha. Totodată, traversarea de către canal a zonei cu regim de protecție integrală a rezervației biosferei „Dunărea” - Ucraina, (este adevărat, declassificată prin

⁵ Costul amenajării canalului, care va avea în total o lungime de 160 de km și traversează pe o distanță de 8,4 km rezervația biosferei, se ridică la circa 30 milioane de USD, iar veniturile anuale ca urmare a evitării taxelor aferente tranzitării apelor teritoriale românești sunt de aproximativ 1 milion USD pe an. Sub raport social, amenajarea și întreținerea canalului navigabil de mare adâncime creează 4230 locuri de muncă. În același timp, pierderile de ordin ecologic sunt practic inestimabile. Totodată, de remarcat că există deja un canal în zonă – Ust-Dunajsk – deschis navigației în partea de nord a Deltei ucrainene, legat de orașul Vâlkovo. În privința duratei lucrărilor, o primă etapă s-a finalizat la 26 august 2004, iar faza următoare va dura cel puțin un an.

Decretul Președintelui Ucrainei nr.117 din 2 februarie 2004, în sensul trecerii albiei brațului Bâstroe în compunerea lanșafturilor antropogene) în care era interzisă desfășurarea oricărei activități economice și chiar accesul publicului, generează prejudicii ecologice incalculabile și ireparabile.

Principalele efecte negative asupra mediului aferente proiectului, relevate de specialiști și reclamate de organizațiile ecologiste naționale și internaționale sunt⁶:

- declanșarea unui proces de scurgere a apelor mai activă, cu consecințe asupra Deltei secundare – Chilia;
- afectarea echilibrului ecologic al zonei, inclusiv al rezervației biosferei în ansamblul său; este vorba de prejudicierea habitatului a 4000 de specii de plante și animale până la amenințarea cu dispariția și a populației de pești, dat fiind că Bâstroe este locul de migrare a 95% din populația de scrumbii din Dunăre;⁷
- antrenarea unui proces de poluare cu petrol și alte substanțe nocive a apelor canalului și a malurilor (inclusiv un proces accelerat de degradare a acestora).
- importante efecte transfrontaliere asupra părții române a rezervației Deltei Dunării (mult mai întinsă decât cea ucraineană, respectiv de 450.000 ha).
- afectarea gravă a situației economico-sociale a populației locale, ale cărei mijloace principale de existență sunt legate de pescuitul tradițional.

Așadar, este vorba de o modificare majoră a regimului de curgere a apelor brațului Bâstroe, cu implicațiile aferente și afectarea condițiilor de calitate a unei zone naturale de importanță ecologică bilaterală (ca resursă naturală de frontieră partajată) și mondială (ca rezervație a biosferei, bun al patrimoniului natural mondial și zonă umedă de importanță internațională).

Această situație presupune din punct de vedere juridic respectarea unor principii unanim admise, reguli generale și reglementări specifice menite să prevină și să reducă, pe cât posibil până la eliminare, daunele

⁶ Analize asupra impactului negativ al proiectului asupra mediului au efectuat și publicat, de exemplu, specialiștii Universității Naționale din Kiev sau World Wild Fund (WWF) în cadrul raportului “Water transport on Europe’s life line – the Danube. Impact. Threats and Opportunities”. Punctul de vedere românesc este expus în **Notă privind impactul asupra mediului produs de construcția canalului Bâstroe în Rezervația Biosferei Dunărea din Ucraina**, elaborată de Institutul Național de Cercetare – Dezvoltare Delta Dunării din Tulcea (iunie 2004).

⁷ Primele pagube ecologice ale lucrărilor de pe canalul Bâstroe s-au înregistrat la sfârșitul lunii iulie când mai multe sute de pui de rândunică de mare și chiar de mare au murit deoarece speriate de zgomotul produs de utilajele folosite, păsările și-au părăsit cuiburile de pe bancurile de nisip de la Ptichya de lângă estuar.

ecologice, precum și folosirea unor instrumente procedurale care să asigure o cooperare adecvată pentru evaluarea și limitarea efectelor transfrontaliere ale unui asemenea proiect.

1. Reacția părții ucrainene

Autoritățile de la Kiev au îmbrățișat și susținut în mod consecvent teza suveranității teritoriale absolute, precizând că „în relațiile cu România și cu alte state Ucraina se bazează pe legislația proprie, interesele sale naționale și obligațiile internaționale”⁸, refuzând dialogul internațional solicitat de România și organismele de mediu pe tema impactului ecologic transfrontier al proiectului.

S-a acceptat cel mult ideea că lucrarea respectivă ar putea interesa cadrul bilateral, din perspectiva exigențelor operațiunilor efectuate pe o apă de frontieră și, ignorându-se total implicațiile ecologice, s-a refuzat informarea și solicitarea acordului organizațiilor internaționale de mediu.

Supralicitând interesul economic al amenajării canalului, Ucraina s-a mărginit la a afirma că respectă normele de protecție a mediului, fără a accepta însă declanșarea procedurilor aferente unui impact transfrontalier semnificativ de mediu. În acest sens, a efectuat un studiu de impact intern în 2003, care a fost contestat atât de Administrația Rezervației Biosferei „Dunărea” – Ucraina, cât și de Academia de Științe de la Kiev.

Ambasadorul Ucrainei la București susține că a înștiințat în octombrie 2003 autoritățile române de realizarea canalului⁹, iar la 4 martie 2004, la solicitarea ministerului român al afacerilor externe, ministerul de externe al Ucrainei a comunicat părții române că Ucraina „informează în timp util organizațiile naționale și internaționale” cu privire la proiectul Canalul navigabil de adâncime Dunăre-Marea Neagră în porțiunea ucraineană a Deltei Dunării, elaborat de Ministerul transporturilor de la Kiev.

La 28 iunie 2004, președintele Ucrainei Leonid Kucima declara la Mamaia (România) că a acceptat propunerea președintelui României Ion Iliescu privind informarea părții române în legătură cu lucrările la canalul Bâstroe, dar că Ucraina nu are nevoie și de acordul organizațiilor ecologiste internaționale¹⁰. La criticile formulate de unele cancelarii occidentale (Franța, Germania, SUA și Uniunea Europeană) prin care se solicita stoparea proiectului în absența unui studiu de impact ecologic la standarde internaționale, purtătorul de cuvânt al ministerului ucrainian de externe

⁸ Răspunsul ambasadei Ucrainei la București la întrebările *României libere*, **Ucrainenii vor să “taie” Delta în două**, *România liberă*, 1 octombrie 2003.

⁹ **Ucraina face un pas înapoi în chestiunea canalului Bâstroe**, ziarul *România liberă*, 19 iunie 2004.

¹⁰ Ziarul *Adevărul*, 29 mai 2004.

declara la 25 august că „nu vede motiv de îngrijorare pentru pericolul pe care l-ar prezenta canalul pentru ecologia regională”.

În ciuda protestelor românești și internaționale, ca un vârf al atitudinii sfidătoare a Ucrainei, la 26 august, în prezența președintelui Leonid Kucima, s-a inaugurat canalul navigabil de mare adâncime Dunăre-Marea Neagră pe brațul Bâstroe.

Șeful statului ucrainian a declarat cu această ocazie că nu este vorba doar de o problemă de mediu, ci de una politică și economică. „Avem dreptul să construim acest canal și care este problema?” a conchis el.

La 1 septembrie 2004 ambasadorul Federației Ruse la Kiev, Victor Cernomârdin (fostul premier rus) a numit criticile la adresa proiectului drept o „psihoză”, spunând că Ucraina este îndreptățită la construcția acestui canal. Această solidarizare dintre cele două puteri ex-sovietice cu interese geostrategice la gurile Dunării, arată că „Bâstroe” nu este numai o problemă ecologică.

2. Reacția părții române

Din informațiile oferite de Ministerul Afacerilor Externe al României, au fost transmise părții ucrainiene peste zece note verbale prin care au fost solicitate informații cu privire la proiectul menționat și posibilele consecințe ale acestuia asupra ecosistemului Deltei Dunării, precum și organizarea unor consultări bilaterale conform prevederilor Acordului dintre Guvernul României și Guvernul Ucrainei privind cooperarea în domeniul gospodăririi apelor de frontieră, semnat la Galați la 30 septembrie 1997, dar partea ucraineană nu a transmis, până la 11 mai 2004, nici un răspuns.¹¹ De asemenea, la 14 mai a fost sesizat și Secretariatul Convenției privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (Berna, 19 septembrie 1979).

La 12 mai 2004, Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor s-a adresat Secretariatului Convenției Espoo, informându-l că s-a cerut Ministerului mediului și resurselor naturale al Ucrainei transmiterea notificării și a documentației privind impactul asupra mediului în legătură cu punerea în execuție a proiectului canalului de navigație Bâstroe. Tot după începerea lucrărilor de amenajare a canalului, guvernatorul Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării” – România a solicitat Secretariatului Convenției Ramsar, Secretariatului Programului „Omul și Biosfera” – MAB UNESCO și Centrului pentru Patrimoniu Mondial UNESCO să intervină pe

¹¹ M.A.E. – Oficiul Purtătorului de cuvânt, **Precizări cu privire la informațiile potrivit cărora autoritățile ucrainiene vor începe lucrările de construcție a canalului navigabil Dunăre-Marea Neagră pe brațul Bâstroe al Dunării**, 11 mai 2004.

lângă autoritățile ucrainene pentru realizarea studiului de impact și pentru respectarea acestor trei convenții internaționale aplicabile în cauză.

Într-o întrevvedere din 28 mai 2004, de la Mamaia (România) dintre președintele României Ion Iliescu și președintele Ucrainei Leonid Kucima, șeful statului român a solicitat șefului statului ucrainean informațiile necesare, declarând că orice modificări sau lucrări care se fac pe o apă de frontieră trebuie să fie convenite între statele vecine, condiție care nu a fost respectată de Ucraina la începerea lucrărilor la canalul Bâstroe.¹²

La sfârșitul lunii mai 2004, premierul român, Adrian Năstase, a trimis o scrisoare omologului său ucrainean Viktor Ianukovici, în care a criticat construcția acestui canal în rezervația biosferei resursă partajată, „în absența consultărilor bilaterale”.

În data de 15 iunie 2004, ministerul român al afacerilor externe a transmis o scrisoare Secretariatului Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (Aarhus, 1998), prin care s-au furnizat informații despre consecințele ecologice negative ale proiectului și s-a sesizat faptul că acțiunile Ucrainei ignoră prevederile acordurilor bilaterale referitoare la regimul apelor de frontieră și ale unor importante convenții multilaterale care protejează calitatea apelor și mediului în Delta Dunării.¹³

Pe 22 iunie 2004 a avut loc o întrevedere între Secretarul de Stat Bogdan Aurescu din cadrul MAE și Ambasadorul Ucrainei la București, Teofil Bauer, în cadrul căreia reprezentantul diplomatic al României a reiterat solicitarea adresată părții ucrainene de a fi transmise informații tehnice detaliate cu privire la proiectul Bâstroe, potrivit dispozițiilor convențiilor internaționale în domeniul protecției mediului la care Ucraina este stat-parte. S-a solicitat din nou sistarea lucrărilor până în momentul realizării studiului de impact cerut de convențiile internaționale și analizării concluziilor acestuia, precum și organizarea de consultări bilaterale la care să fie analizate problemele legate de proiectul ucrainean¹⁴.

În sfârșit, printr-o notă verbală primită la MAE român la 28 iunie 2004, Ucraina propune „*organizarea unor consultări în care să se abordeze, de o manieră generală, problematica mediului și utilizării eco-sistemelor dunărene, printre care și situația creată prin activitățile de amenajare a brațului Bâstroe*”¹⁵.

¹² Ziarul *Adevărul*, din 29 mai 2004.

¹³ Ministerul Afacerilor Externe, Oficiul Purtătorului de Cuvânt, **Comunicat de presă**, 16 iunie 2004.

¹⁴ Ministerul Afacerilor Externe, Oficiul Purtătorului de Cuvânt, **Comunicat de presă**, 23 iunie 2004.

¹⁵ Ministerul Afacerilor Externe, Oficiul Purtătorului de Cuvânt, **Comunicat de presă**, 30 iunie 2004.

MAE roman precizează că propunerea a fost transmisă în contextul în care partea ucraineană *„nu a comunicat, până în prezent, nici una din informațiile solicitate de partea română referitoare la proiectul Bâstroe, în special un studiu exhaustiv de impact al proiectului asupra mediului înconjurător”* și opinează ca *„inclusiunea problematicii Bâstroe într-un cadru general mai larg ar duce la diluarea discuțiilor și la imposibilitatea atingerii obiectivului pentru care sunt organizate”*.

La data de 29 iunie 2004, MAE a comunicat oficialilor ucraineni acceptul pentru organizarea consultărilor la data de 6 iulie 2004, la București (Ucraina propusese la Kiev) reiterând solicitarea de transmitere prealabilă a documentației tehnice relevante, agenda urmând să fie reprezentată exclusiv de problematica Bâstroe. La 19 iulie 2004, O.Matik, adjunct al MAE Ucraina a declarat că nici un stat nu a mai criticat proiectul, în consecință acesta fiind „o dispută bilaterală, întreținută de România”.

Consultările bilaterale româno-ucrainiene la nivel de experți din 20 iulie nu au putut avea un conținut de substanță în absența unei baze minime de informare. Abia la 2 august MAE român a confirmat că partea ucrainiană a pus la dispoziție o parte ne semnificativă din documentația tehnică (considerată insuficientă pentru formularea unui punct de vedere) aferentă proiectului.

La 5 august, Comisia Europeană în calitate de președinte în exercițiu al CIPD a anunțat că a cerut Ucrainei să înceteze construirea canalului, până la îndeplinirea obligațiilor internaționale privind impactul asupra mediului. În fața indiferenței Ucrainei la reacții, autoritățile române au anunțat la 11 august posibilitatea luării în calcul a construirii unui nou canal între Dunăre și golful Musura care să lase fără apa necesară, canalul Bâstroe.

Spectrul terminării și inaugurării oficiale a tronsonului Bâstroe al proiectului a generat o precipitare a reacțiilor Bucureștiului în luna august. Cu ocazia vizitei sale în România cancelarul german Gerhard Schroeder a declarat că prin construcția canalului Bâstroe, Ucraina nesocotește recomandările experților în probleme de mediu. La 24 august câteva sute de persoane au manifestat pe străzile Bucureștiului și în fața ambasadei Ucrainei unde au prezentat Apelul a 114 organizații neguvernamentale intitulat „Opriti distrugerea Deltei Dunării”. Participanții au provenit în special de la trei Confederații sindicale – CNSLR-Frăția, BNS și Cartel Alfa – unele ONG și din mass-media și prezentau revendicări eteroclite, în care cerințele de ordin social (pericolul pentru disponibilizarea pescarilor și sărăcirea acestora) se împleteau cu cele de ordin politic și ecologic.

Ministerul român de externe și-a intensificat demersurile diplomatice pertinente pe lângă organismele internaționale (UNESCO, UE) și

cancelariile occidentale (obținând reacții notabile din partea Departamentului de Stat al SUA, Franța, Olanda ș.a.). La 26 august a avut loc o reuniune la care au participat președintele României, premierul, ministrul de externe, ministrul mediului și alte autorități cu atribuții în domeniu și care a analizat efectele de natură politică, ecologică, juridică, economică și socială ale construirii canalului. S-a relevat nerespectarea de către partea ucrainiană a obligațiilor internaționale de informare și efectuare prealabilă a unui studiu de impact asupra mediului, s-a relevat inițiativa părții române de a sesiza unilateral Curtea Internațională de Justiție de la Haga în privința delimitării platoului continental și a zonei economice exclusive, la Marea Neagră și s-a denunțat „politica faptului împlinit” promovată de Kiev. În spiritul și continuarea acestor preocupări Senatul României a adoptat (la 1 septembrie 2004) o „Declarație – Apel privind încetarea construirii de către Ucraina a canalului Bâstroe”.

3. Atitudinea organismelor internaționale de mediu

Prin specificul funcțiilor îndeplinite și atribuțiile conferite de tratatele internaționale de instituire, organismele internaționale de mediu au, de regulă, un rol subsidiar în sensul că acestea intră în acțiune după și în condițiile solicitării lor de către statele-părți.

Necesitatea realizării unui studiu de impact în context transfrontalier a fost relevată și realizarea lui solicitată la nivel internațional: în cadrul Conferinței europene a miniștrilor mediului de la Kiev din mai-iunie 2003 (de către directorul general al WWF și guvernatorul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” - România); în Raportul misiunii comune a Secretariatului Convenției Ramsar privind zonele umede de importanță internațională și a Programului „Omul și Biosfera” - MAB UNESCO (octombrie 2003), prezentat Consiliului permanent al Convenției Ramsar (ianuarie 2004); de Rezoluția celei de-a 6-a reuniuni anuale ordinare a Comisiei Internaționale pentru protecția Fluviului Dunărea (2 decembrie 2003); de Reuniunea MAB-UNESCO din iunie 2004, de la Belgrad, privind colaborarea sud-est europeană în privința rezervațiilor biosferei, care a subliniat implicațiile ecologice negative ale proiectului Bâstroe și atitudinea Ucrainei ca neconformă reglementărilor juridice internaționale în materie. La 25 iunie, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a adoptat o recomandare referitoare la bazinele transfrontiere din Europa, prin care se solicită statelor membre să-și intensifice cooperarea în vederea realizării unui management integrat al resurselor de apă transfrontiere; cu această ocazie au fost depuse mai multe moțiuni vizând problema canalului Bâstroe.

De subliniat faptul că în lipsa unei solicitări exprese și conforme diferitelor convenții internaționale aplicabile, respectivele menționări au avut mai ales valoarea unor simple puncte de vedere și nu a unor cereri oficiale, cu consecințele juridice aferente.

De asemenea, o echipă a Secretariatului Convenției de la Berna (1979) și a Consiliului Europei a inspectat zona în perioada 22-25 iulie 2004, iar la 6 septembrie experții acestuia solicitau Kievului întreruperea lucrărilor, până la realizarea studiului de impact.

4. Eșecul „arbitrajului” Uniunii Europene

Preluarea, de la 1 iulie 2004, a președinției Comisiei Internaționale pentru Protecția Dunării (ICPDR) de către Comunitatea Europeană și insistențele României în acest sens au generat transferarea, cel puțin parțială și în contextul „tăcerii” și reticențelor părții ucrainiene, a diferendului în fața Uniunii Europene. Pentru prima dată Bruxelles-ul și-a asumat acest rol la 8 iulie, în cadrul summitului U.E.-Ucraina. Reprezentanții Comisiei Europene (președintele Romano Prodi și comisarul pentru relații externe, Chris Patten) și-au exprimat îngrijorarea față de abordarea unilaterală, de către autoritățile ucrainiene, a problematicii Bâstroe, în absența unui studiu de impact ecologic al proiectului. Totodată, comisarul european de mediu Margot Walstrom a solicitat informații suplimentare despre construirea canalului și consecințele pe care acesta le-ar putea avea asupra mediului. La 25 august Comisia Europeană a cerut Ucrainei să stopeze proiectul în absența unui studiu de impact ecologic la standarde internaționale.

La 3 septembrie ministrul ucrainian pentru afaceri europene și reprezentanți ai Comisiei Europene au discutat, la Bruxelles problema canalului Bâstroe, dar fără rezultate efective.

Faptul că România a prezentat un document auxiliar la raportul 2004 asupra progreselor înregistrate în pregătirile de aderare la UE mai precis măsurile luate de Guvern în perioada iulie-august 2004, la reuniunea cu reprezentanții Comisiei Europene din 3 septembrie, care va fi utilizat de C.E. pentru întocmirea Raportului de țară arată că UE este preocupată de problemă și a avut un rol în dinamizarea preocupărilor Bucureștiului în acest sens.

5. Spre o soluție excepțională

În urma presiunilor internaționale și la cererile repetate ale părții române, la 19 august partea ucrainiană a transmis „Evaluarea științifică a

expertizei ecologice¹⁶ a proiectului de lucru „Realizarea unei căi de navigație de mare adâncime Dunăre-Marea Neagră în sectorul ucrainian al Deltei Dunării. Etapa I”. Raportul de analiză¹⁷ al părții române publicat la 24.08.2004, arată că „impresia generală a studiului este lipsa sa de profunzime, voită sau forțată de lipsa timpului necesar unei astfel de acțiuni complexe și de o responsabilitate atât de mare” și subliniază următoarele concluzii:

- Studiul ucrainian se referă aproape exclusiv la efectele asupra mediului din imediata apropiere a zonei construite (deși impactul este de mare amploare și cu întindere mare în timp);
- Se afirmă că nu există impact transfrontier (în ciuda faptului că se recunoaște faptul că realizarea canalului afectează debitul celorlalte brațe ale Dunării, care generează efecte ecologice și economice în lanț asupra teritoriului României);
- Premisele hidrologice ale analizei impactului sunt incorecte (fie din eroare, fie din intenția de a diminua importanța efectelor de această natură);
- Efectele directe asupra mediului și în special asupra componentei biologice (bio diversitate, resurse naturale regenerabile) sunt prezentate într-o manieră contradictorie și fără o argumentare adecvată.

Lipsește efectele canalului asupra faunei.

În această situație de impas și destul de tardiv l-a sfârșitul lunii august s-a recurs la instituirea unei comisii de anchetă în condițiile Convenției Espoo.

II. Analiza respectării reglementărilor juridice aplicabile în cauză.

Starea de fapt relevată mai sus este supusă acțiunii unui ansamblu de reglementări juridice – naționale și internaționale – care interacționează și

¹⁶ **Expertiza ecologică** cuprinde 30 de pagini (inclusiv pagina de gardă, lista de autori (2 pagini) și cuprinsul (1 pagină) și a fost elaborată de 21 de specialiști ucrainieni, între care 9 specialiști în geografie, 1 expert în biologie, 1 expert în geologie-mineralogie, 1 expert în drept, 1 expert în fizică-matematică, 1 expert în agricultură, 1 expert în științe tehnice, 1 expert în geo-ecologie, 1 inginer, 3 colaboratori științifici și 1 cadru universitar.

¹⁷ **Raportul de analiză** a fost realizat de o echipă alcătuită din specialiști ai Administrației Rezervației Biosferei Delta Dunării, Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare „Delta Dunării” și ai Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare Marina „Grigore Antipa”.

generează exigențe specifice în cazul de față. Analiza sa relevă importante violări ale dreptului internațional al mediului care reclamă declanșarea mecanismelor necesare de conformare. Aceste iregularități privesc deopotrivă aspecte de fond și de procedură, într-o unitate determinată de interesul esențial al conservării obiectivelor reprezentative pentru patrimoniul natural al Terrei.

1. Nerespectarea principiilor utilizării durabile și protecției cursurilor de apă internaționale

În raporturile dintre ele referitoare la fluviul Dunărea, curs de apă internațional partajat, România și Ucraina sunt ținute să respecte în primul rând principiile utilizării durabile, echitabile și ale protejării apelor. Acestea au fost recunoscute în practica internațională, diverse documente la care cele două state sunt părți și în unele privințe în jurisprudența Curții Internaționale de Justiție.

1.1. Principiul utilizării echitabile și rezonabile a apelor transfrontaliere.

Degajat inițial (la sfârșitul secolului al 19-lea) din doctrina „scurgerii naturale”, principiul a pătruns cu greu în documentele internaționale, impunându-se mai ales după prevederea sa expresă prin Regulile de la Helsinki, din 1966.

Astfel, toate tratatele internaționale privind cursuri de apă transfrontaliere îl consacără în formulări aproape identice¹⁸.

La nivel jurisprudențial, prin hotărârea din 25 septembrie 1997, pronunțată în cauza relativă la proiectul Gabčíkovo-Nagymaros, privind un diferend între Slovacia și Ungaria, Curtea Internațională de Justiție a consacrat explicit principiul.

1.2. Obligația de a nu prejudicia mediul altor state. Recunoscându-se dreptul suveran al fiecărui stat de a exploata resursele de apă proprii conform politicilor sale de mediu și de dezvoltare, se stipulează obligația corelativă de a se asigura că activitățile de sub jurisdicția sau controlul său nu prejudiciază mediul altor state sau al teritoriilor situate dincolo de limitele

¹⁸ Pactul privind Amazonul (din 3 iulie 1978, art.V); Convenția privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale (Helsinki, 17 martie, 1992, art. 2 b și c); Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea (Sofia, 26 iunie 1994, art. 2(1)6); Convenția ONU privind utilizarea cursurilor de apă în alte scopuri decât navigația (New York, 21 mai 1997, art. 5 și 6).

jurisdicțiilor naționale¹⁹ sau mai vechea regulă a prevenirii impactului transfrontalier²⁰. Raportul dintre principiul utilizării echitabile și rezonabile (obligație de a face) și obligația de a nu prejudicia (obligație de a nu face) mediul (inclusiv cel acvatic) din afara jurisdicției naționale dă naștere încă la interpretări. A acorda prioritate acestora din urmă ar conduce la un statu quo care avantajează primii utilizatori ai unui bazin transfrontier (și în general, statele din aval). Dimpotrivă, afirmarea principiului utilizării echitabile și rezonabile implică o cooperare și luare în considerare a tuturor intereselor în prezență, coexistența usajelor anterioare cu satisfacerea de noi nevoi.

Problema legăturii dintre cele două reguli este semnificativă pentru stadiul actual de abordare a problemelor prevenirii și combaterii poluării, când în fața dimensiunilor lor transnaționale, cooperarea adecvată și constructivă este preferată aplicării unor soluții de tip clasic (abținere, răspundere).

1.3.Principiul precauției. Deși recent afirmat în dreptul internațional al mediului, principiul precauției ia în considerare noțiunea de risc și presupune efectuarea studiului de impact, fapt pentru care a fost asimilat rapid în problematica prevenirii și combaterii poluării apelor. El cunoaște atât definiții cu caracter general²¹, cât și cu caracter specific unui anumit domeniu²².

1.4.Principiul „poluatorul plătește”. Își găsește o consacrare uniformă în domeniu, în ipostaza restrânsă a semnificațiilor sale, în sensul că costurile prevenirii, controlului și reducerii poluării vor fi suportate de poluator²³.

1.5. Gestiunea durabilă de o manieră integrată și conform celor mai bune practici de mediu. Este principiul dominant al utilizării cursurilor de apă transfrontaliere. Caracterul durabil este tributar definiției cuprinse în

¹⁹ Protocolul privind apa și sănătatea la Convenția privind cursurile de apă transfrontiere (Londra, 17 iunie 1999, art. 5 c).

²⁰ Convenția privind cursurile de apă transfrontiere (art.3), Convenția privind Dunărea (art. 2.2, 3.2.5), Convenția ONU (art. 20, 21), Convenția privind protecția Rinului (12 aprilie 1999, art. 3.1., 4.b.).

²¹ De exemplu, Convenția privind cursurile de apă transfrontiere (1992) prevede “principiul precauției în virtutea căruia acțiunea de evitare a impactului transfrontier potențial, prin degajarea de substanțe periculoase, nu va fi amânată pe baza faptului că cercetarea științifică nu a demonstrat din plin legătura cauzată între aceste substanțe, pe de o parte, și impactul transfrontier potențial, pe de altă parte” (art.2.5.a); Convenția privind Dunărea îl enumără doar (art. 2.4).

²² Protocolul privind apa și sănătatea la Convenția privind cursurile de apă transfrontiere (art. 5 a).

²³ Convenția privind cursurile de apă transfrontiere (art. 2.5.a); Protocolul privind apa și sănătatea (art. 5 b), Convenția privind Dunărea (art.2.4); Convenția privind protecția Rinului (art. 4 d).

Raportul Brudtland (1997) și exprimă exigența ca resursele de apă să fie gospodărite astfel încât să răspundă necesităților generațiilor prezente, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități²⁴.

Aceasta presupune în termeni concreți: menținerea calității generale a vieții, menținerea accesului continuu la resurse naturale, evitarea pagubelor ecologice de durată, asigurarea protecției ecosistemelor și aplicarea unei abordări preventive²⁵.

Gestiunea integrată se realizează la nivel de bazin hidrografic (indiferent dacă este sau nu transfrontieră) și ținându-se seama de legătura dintre dezvoltarea economico-socială și protecția ecosistemelor naturale²⁶. Cea mai bună practică de mediu se referă la aplicarea celei mai adecvate combinații a măsurilor și strategiilor pentru controlul sectorial al mediului²⁷.

1.6. Obligația generală de cooperare între state în problemele fundamentale de gospodărire a apelor. O cooperare în domeniu este extinsă și în privința publicului și organizațiilor neguvernamentale. Acest principiu general se exprimă prin reguli concrete precum: schimbul de date și informații, notificarea măsurilor proiectate, monitoring-ul și consultarea prealabilă, reglementarea pașnică și prin mijloacele legal admise²⁸.

Atitudinea Ucrainei de a trece la realizarea proiectului de amenajare a canalului Bâstroe al Dunării, fluviu partajat, de graniță, fără a notifica intenția sa, fara a oferi informațiile minime necesare asupra posibilului impact asupra cursului de apă comun și fara a se consulta cu România în această privință reprezintă o sfidare și o încălcare a principiilor de gestionare durabilă și echitabilă a apelor partajate, general recunoscute și consecvent aplicate la nivel european și internațional. Este vorba, mai ales, de nerespectarea obligației de a nu prejudicia mediul altor state, principiul utilizării durabile și rezonabile a apelor transfrontiere, a principiilor precauției și poluatorul-plătește.

2. Nerespectarea regimului juridic internațional de protecție și conservare a rezervației biosferei „Delta Dunării”

Din punctul de vedere al dreptului internațional, Delta Dunării are un triplu regim de protecție și conservare, stabilit prin convenții și aranjamente

²⁴ Convenția privind cursurile de apă transfrontiere (art. 2.5.c); Protocolul privind apa și sănătatea (art. 5.d).

²⁵ Convenția privind Dunărea (art. 2.5).

²⁶ Protocolul privind apa și sănătatea (art. 5j).

²⁷ Convenția privind Dunărea (art. 7.2 și anexa nr I, partea a 2-a); Convenția privind protecția Rinului (art. 4.h).

²⁸ Convenția privind Dunărea (art. 2.4); Convenția ONU (art. 8).

internaționale aferente, respectiv: statutul de rezervație a biosferei, de obiectiv al patrimoniului natural mondial și calitatea de zonă umedă de importanță internațională. În același timp, în 1999 la Comitetul MAB-UNESCO a fost înscrisă rezervația biosferei transfrontieră „Delta Dunării”, recunoscându-se astfel caracterul acesteia de resursă naturală de importanță internațională, partajată teritorial între România și Ucraina. Fiecare dintre aceste statute și toate împreună stabilesc pentru statele implicate, pe lângă obligații directe și concrete de protejare, conservare și utilizare durabilă a acestei zone și a resurselor sale, și unele în raport cu statele care au interese în această privință, mai ales ca arie naturală partajată, precum: obligația de a nu afecta zona aferentă suveranității altui stat, de consultare, informare și cooperare. Prin abordarea exclusivistă și ignorarea oricăror alte interese decât cele economice proprii – cum ar fi cele ecologice, decurgând din statutul internațional al zonei – Ucraina a încălcat importante obligații internaționale.

2.1. Ignorarea regimului juridic de rezervație a biosferei.

Instituite prin programul „Omul și Biosfera” – MAB al UNESCO în 1970, rezervațiile biosferei constituie o rețea mondială reprezentativă de gestiune a unui spațiu și de conservare a speciilor și ecosistemelor. Statutul lor juridic este stabilit prin legi speciale și presupune o zonare funcțională (zone de protecție integrală, zone de tranziție și zone-tampon) și o administrare specială.²⁹ Canalul Bâstroe străbate chiar o fostă zonă de protecție integrală a Rezervației biosferei “Dunarea” – Ucraina, afectând astfel grav mediul deltaic și încălcând toate reglementările legale vizând statutul rezervației, în special interdicția desfășurării în zonă de activități economice și a accesului publicului.

2.2. Încălcarea regimului de zonă umedă, de importanță internațională

Atât România (prin Legea nr.5 din 25 ianuarie 1991), cât și Ucraina au ratificat **Convenția asupra zonelor umede, de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice** (încheiată la Ramsar, în Iran, la 2 februarie 1971), iar Delta Dunării a fost înscrisă pe lista specială aferentă acestei convenții. Părțile contractante s-au angajat să favorizeze conservarea zonelor umede înscrise pe listă și, pe cât posibil, utilizarea rațională a acestora din teritoriul lor. Prin crearea de rezervații

²⁹ Legea nr. 82 din 20 noiembrie 1993 privind constituirea Rezervației Biosferei “Delta Dunării”, cu modificările ulterioare.

naturale și adoptarea de măsuri legislative, administrative ș.a. O primă nerespectare gravă a convenției rezultă din faptul că, prin amenajarea canalului Bâstroe, suprafața zonei umede a deltei) ucrainiene se reduce cu cel puțin 5.600 ha. Potrivit art. 4 pct. 3 al documentului, o asemenea măsură națională unilaterală este admisă numai în situația când sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții: a) să fie luată pentru motive urgente de interes național și b) compensarea, pe cât posibil, a oricărei pierderi de resurse în zonă, prin crearea de noi rezervații naturale pentru păsările acvatice și pentru protecția în aceeași regiune sau în alt loc, a unei părți convenabile din habitatul anterior. Partea ucraineană nu a afirmat și dovedit în nici un fel existența unei asemenea situații excepționale care să justifice diminuarea, prin amenajarea canalului respectiv, a zonei umede de interes internațional.

De asemenea, schimbările în regimul hidrologic al deltei Chiliei, printre care și lipsa circulației apei va duce la transformarea zonelor umede actuale în pajiști. Alături de obligațiile privind desemnarea și delimitarea, elaborarea și aplicarea planurilor de amenajare și a măsurilor de conservare, statele-părți s-au angajat și să se consulte asupra îndeplinirii obligațiilor decurgând din Convenție, în special în cazul unei zone, în cazul când un bazin hidrografic este împărțit între mai multe părți contractante, precum și să se străduiască „să coordoneze și să susțină politica lor în reglementările prezente și viitoare, referitoare la conservarea zonelor umede, a florei și faunei” (art. 5). Totodată, fiecare parte contractantă trebuie să informeze Biroul permanent al Convenției Ramsar (funcție îndeplinită de Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și a Resurselor) despre modificările caracteristicilor ecologice ale zonelor umede, situate pe teritoriul său și înscrise pe listă, care s-au produs, sunt în curs sau susceptibile de a se produce ca urmare a evoluțiilor tehnologice, a poluării sau a unei alte intervenții umane (art. 8 pct. 2 lit. c și art. 3 par. 2).

2.3. Nerespectarea cerințelor statutului de bun al patrimoniului natural mondial

Ambele state (România prin Decretul nr.187 din 30 martie 1990), au ratificat **Convenția privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural** (adoptată de Conferința generală a UNESCO la 16 noiembrie 1972 și intrată în vigoare la 17 decembrie 1975), iar Delta Dunării a fost înscrisă pe Lista patrimoniului mondial. Printre altele, cele două state-părți s-au angajat „să nu ia în mod deliberat nici o măsură susceptibilă să dăuneze direct sau indirect patrimoniul cultural și natural care se află pe teritoriul altor state părți la această convenție” (art. 6.3.). Prin amenajarea canalului

Băstroe se afectează în mod ireparabil patrimoniul natural, printr-un act unilateral situat în afara legislației internaționale.

3. Nerespectarea altor convenții internaționale în materie

Cele două state interesate au ratificat și sunt aplicabile în cauză și alte documente internaționale precum **Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa** (semnată la 19 septembrie 1979 la Berna și la care România a aderat prin Legea nr.13/1993) și **Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice (CMC)** (semnată la Bonn la 23 iunie 1979, la care România a aderat prin Legea nr.13/1998). Documentele respective prevăd deopotrivă obligații directe pentru Ucraina în privința protejării unor specii determinate și de cooperare cu alte state, inclusiv România în privința resurselor partajate. Realizarea unui asemenea proiect în absența unui studiu de impact ecologic adecvat și măsuri corespunzătoare sunt contrare prevederilor convențiilor respective.

4. Nerespectarea angajamentelor asumate de părți în plan bilateral

Cooperarea bilaterală în materie este reglementată în special de **Acordul dintre Guvernul României și Guvernul Ucrainei privind cooperarea în domeniul gospodăririi apelor de frontieră** (Galați, 1997). Alte două documente: Acordul între Ministerul Mediului și Amenajării Teritoriului al Republicii Moldova, Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului din România și Ministerul Mediului și Resurselor Naturale din Ucraina privind cooperarea în zona formată din ariile naturale protejate ale Deltei Dunării și Prutului de Jos (București, 2000) și respectiv Tratatul dintre România și Ucraina privind regimul frontierei de stat româno-ucrainene, colaborare și asistență mutuală în probleme de frontieră (Cernăuți, 2003), deși prezintă relevanță în materie nu au intrat încă în vigoare.

4.1. Încălcarea prevederilor Acordului dintre Guvernul României și Guvernul Ucrainei privind cooperarea în domeniul apelor de frontieră (semnat la Galați, la 30 septembrie 1997 și intrat în vigoare la 28 ianuarie 1999).

Recunoscând că protecția și folosirea în limite raționale a apelor de frontieră pot fi asigurate numai printr-o strânsă colaborare și dorind să soluționeze problemele gospodăririi apelor de frontieră în spiritul bunei vecinătăți, al colaborării și avantajului reciproc (Preambul), Guvernul

României și Guvernul Ucrainei și-au asumat, prin **Acordul privind cooperarea în domeniul apelor de frontieră**, o serie de obligații vizând gospodărirea, protecția și folosirea apelor de frontieră. Documentul particularizează în context bilateral, într-o anumită măsură, principiile și regulile generale prevăzute de Convenția pentru protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontaliere (Helsinki, 17 martie 1992) și de Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea (Sofia, 29 iunie 1994).

În cazul canalului Bâstroe, partea ucraineană a încălcat cel puțin patru obligații principale asumate prin Acordul de la Galați, respectiv:

- obligația de a nu executa pe teritoriul propriului stat, fără o consultare prealabilă, lucrări și de a nu lua măsuri pe apele de frontieră, care să modifice regimul de scurgere sau condițiile de calitate a acestora (art. 2 pct. 3);

- obligația de a schimba informații și de consultare reciprocă cu privire la posibila influență a măsurilor de gospodărire și de protecție a apelor asupra regimului apelor de frontieră (art. 4 pct. 2.3);

- obligația de a aprecia, în comun, influența măsurilor avute în vedere de către o parte, care ar putea avea urmări negative pe teritoriul statului celeilalte părți asupra gospodăririi apelor (art. A pct.3, teza I);

- obligația părții care inițiază asemenea măsuri de a notifica celeilalte părți intențiile sale de a transmite datele cu privire la măsurile planificate și de a oferi posibilitatea de a participa la această apreciere (art. 4 pct. 3, teza a II-a).

Mai mult decât atât, prin **Protocolul** primei sesiuni a împuterniciților pentru realizarea Acordului (19-23 octombrie 1999, Baia Mare, România) s-a căzut de acord asupra constituirii grupurilor de lucru pentru aplicarea concretă a documentului, inclusiv a uni astfel de grup pentru soluționarea problemelor legate de fluviul Dunărea pe zona de frontieră comună (pct. 1.1.2).

5. Nerespectarea procedurilor privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră.

Prin natura și dimensiunile sale concrete, proiectul Bâstroe are un impact transfrontalier, întrucât consecințele sale de ordin hidrologic și ecologic se produc și pe teritoriul României. În acest sens devin aplicabile prevederile **Convenției privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră**, adoptată la Espoo la 25 februarie 1991 și ratificată de ambele state (România prin Legea nr.22 din 22 februarie 2000). Totodată, la 21 mai 2003 la Kiev, reprezentanții celor două țări au semnat **Protocolul**

la Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră, relativ la evaluarea strategică de mediu (SEA).

5.1. Încadrarea proiectului Bâstroe în cazurile supuse Convenției Espoo

Activitatea implicată de amenajarea canalului Bâstroe presupune o modificare majoră a stării acestui estuar al Dunării, a cărei executare face obiectul deciziei unei autorități competente, respectiv Guvernul și Ministerul Transporturilor ale Ucrainei. Efectele sale de ordin ecologic se produc atât pe un teritoriu aflat sub jurisdicția părții ucrainiene, cât și mai ales într-o zonă - Delta Dunării - aflată sub jurisdicția României, fiind astfel îndeplinite cerințele Convenției Espoo (art. 1, pctele V și VII) în privința existenței unei activități cu un impact transfrontalier, Ucraina având calitatea de *parte de origine*, iar România pe cea de *parte afectată*.

Proiectul Bâstroe se înscrie, totodată, în rândul activităților care pot provoca un impact transfrontalier negativ semnificativ și în privința căruia, potrivit art. 2 pct. 4, Ucraina avea obligația să-l notifice părții afectate, în scopul unor consultări suficiente și eficiente (în condițiile art. 3, 4 și 5 din Convenția Espoo). Astfel, la pct. 9 al **Listei cuprinzând activitățile propuse** (anexa nr. I) care implică în mod automat un asemenea demers sunt menționate: "*Porturi comerciale, căi navigabile interioare și porturi fluviale care permit trecerea vaselor de peste 1.350 tone*". Totodată, în conformitate cu art. 2 pct. 5, părțile interesate vor angaja discuții, la inițiativa oricăreia dintre ele, pentru a afla dacă activitățile propuse, neînscrise în lista prevăzută în anexa nr. I sunt susceptibile să producă un impact transfrontalier negativ semnificativ și, ca urmare, acestea vor fi tratate ca și cum ar fi înscrise în listă (criteriile generale aplicabile în determinarea semnificației impactului asupra mediului pentru activitățile neînscrise în anexa nr. I, fiind cuprinse în anexa nr. III). De menționat faptul că evaluarea impactului se efectuează cel puțin în stadiul de proiect al activității propuse, ceea ce nu s-a întâmplat în cazul de față.

5.2. Nerespectarea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului în context transfrontieră

În virtutea Convenției Espoo, partea ucraineană, ca parte de origine, trebuia să-și asume obligația de a proceda la o evaluare a impactului asupra mediului înainte de luarea deciziei de a autoriza sau de a întreprinde proiectul Bâstroe. Aceasta presupunea mai întâi o notificare, în scopul unor consultări suficiente și eficiente cu partea afectată și în eventualitatea participării acesteia la derularea procedurii, inclusiv consultarea publicului

din ambele țări, până la adoptarea deciziei finale. În cazul ajungerii la acest stadiu al procedurii se putea pune problema aplicării prevederilor speciale ale **Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu**, adoptată la 25 iunie 1998 la Aarhus, Danemarca (ratificată de România prin legea nr. 86 din 19 mai 2000). Documentul internațional prevede, de asemenea, o analiză ulterioară realizării proiectului la cererea oricăreia dintre părțile interesate (art. 7).

6. Nerespectarea concluziilor jurisprudenței în materie a Curții Internaționale de Justiție (CIJ). Având în vedere un rol deosebit în identificarea și interpretarea semnificațiilor regulilor juridice internaționale, jurisprudența a contribuit în acest sens și în privința dreptului mediului. Deosebit de semnificativă este, din acest punct de vedere, decizia din 25 septembrie 1997 a CIJ, pronunțată în cauza Slovacia vs. Ungaria privind complexul hidroenergetic Gabčíkovo-Nagymaros, care a relevat câteva concluzii deosebit de importante, nesocotite de Ucraina în cazul Bâstroe:

- obligația de a menține calitatea apei Dunării și a proteja natura (par. 140);

- necesitatea de a se ține seama de normele dreptului internațional al mediului și principiile de drept referitoare la cursurile internaționale de apă (par.141);

- dreptul de a utiliza cursul de apă într-o manieră echilibrată și rezonabilă și obligația de a coopera la protejarea și punerea în valoare a acestuia (conform cu Convenția de la Helsinki din 1992, par. 147).

7. Deficiențe în reacția și comportamentul părții române.

Pentru afirmarea statutului său de parte interesată, partea română s-a mărginit la a transmite părții ucrainiene 10 **Note verbale** de către Ministerul Afacerilor Externe, la care nu s-a primit nici un răspuns. Sesizarea oficială a Secretariatelor convențiilor internaționale aplicabile în materie – Espoo, Ramsar, Berna, UNESCO – s-a făcut după declanșarea lucrărilor de amenajare a canalului (11 mai 2004), adică prea târziu, în condițiile în care evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră trebuie efectuată cel puțin în stadiul de proiect al activității propuse.

Totodată, considerăm că s-a recurs la un demers diplomatic (nota verbală) mai puțin adecvat unei situații de acest gen și insuficient de energetic, prin natura sa, de a face față unor probleme atât de complexe. Din altă

perspectivă, autoritățile de la București nu au valorificat toate mijloacele oferite de instrumentele internaționale, la care cele două state implicate sunt părți, și mai ales pe cele mai energice și mai eficiente.

Astfel, de exemplu, potrivit art. 3 pct. 7 al Convenției de la Espoo, ca parte afectată, România putea ca - după ce la solicitările sale nu a obținut informațiile necesare și s-a negat impactul transfrontalier negativ semnificativ - să recurgă la dreptul de a supune chestiunea unei comisii de investigare, care să se exprime asupra probabilității apariției unor asemenea consecințe. Acest lucru s-a întâmplat abia în septembrie 2004 când tronsonul Bâstroe fusese deja inaugurat.

De asemenea, în temeiul **Acordului bilateral privind cooperarea în domeniul gospodăririi apelor de frontieră** (30 septembrie 1997), se putea recurge la activarea împuternicitului guvernului care să convoace o sesiune extraordinară, consacrată problemei construirii canalului.

III. Concluzii

Cazul amenajării canalului navigabil de mare adâncime pe brațul Bâstroe al Dunării, cu un impact transfrontalier negativ semnificativ este ilustrativ pentru modul în care statele înțeleg să aplice și să respecte reglementările juridice-internaționale, bilaterale și naționale – în materie.

Intersectarea problemelor proximității geografice (fluviu partajat), care țin mai ales de gestionare, cu cele ale efectelor transfrontaliere (legate preponderent de protecția mediului și conservarea naturii) generează o situație specială, complexă, în fața căreia statele implicate sunt adesea depășite și reacționează cu multă prudență în privința cooperării inter-statale.

Contenciosul ecologic este folosit adesea ca un paravan pentru conflicte mai vechi, „istorice” și pentru interese esențialmente politico-strategice, a căror dificultate se transferă și asupra problemelor vizând protecția mediului.

Prin atitudinea sa de a trata chestiunea construirii canalului ca una exclusiv internă și privind mai ales aspecte de gospodărire a apelor, ignorând practic gravele efecte de ordin ecologic, Ucraina demonstrează că rămâne adepta tezei depasite a suveranității teritoriale absolute, aferentă unei aroganțe de mare putere regională și continuă astfel tradiția post-sovietică.

Partea ucraineană a încălcat numeroase reglementări juridice pertinente, respectiv:

1. principiile general admise ale utilizării durabile și protecției cursurilor de apă internaționale;

2. regimul juridic internațional al Deltei Dunării de rezervație a biosferei, bun al patrimoniului mondial natural și zonă umedă de importanță internațională;
3. prevederile convențiilor vizând protejarea și conservarea unor specii și a habitatelor lor naturale, aplicabile zonei și opozabile celor două state;
4. angajamentele asumate în plan bilateral, în special prin Acordul dintre Guvernul României și Guvernul Ucrainei privind cooperarea în domeniul apelor de frontieră (Galați, 30 septembrie 1997);
5. reglementările internaționale privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră.

În privința atitudinii părții române se rețin două deficiente majore:

1. întârzierea reacției oficiale adecvate, în sensul că într-o primă etapă totul s-a redus la simple **note verbale** adresate de ministerul afacerilor externe părții ucrainene, prin care s-au solicitat informații asupra proiectului și numai după declanșarea lucrărilor de amenajare (11 mai 2004) s-au sesizat Secretariatele convențiilor internaționale aplicabile iar Ministerul român al mediului a solicitat ministerului ucrainean de profil notificarea activității propuse, moment la care nu se mai putea pune problema efectuării studiului de impact în context transfrontieră; intervenția politică la nivel înalt, și ea post-factum, a mai atenuat din poziția obstructionistă a părții ucrainene, fără însă a determina conformarea sa la legislația internațională;
2. nefolosirea tuturor mijloacelor juridice disponibile și, în special, a celor mai energice și mai eficiente oferite de reglementările internaționale pertinente sau recurgerea la ele cu mare întârziere (ca, de exemplu, dreptul de a supune problema existenței impactului transfrontieră negativ unei comisii de investigare, prevăzut de Convenția Espoo, sau activarea împuterniciților guvernamentali în sesiune extraordinară, stabiliți de Acordul bilateral privind cooperarea în domeniul gospodăririi apelor de frontieră, din 1997).

Perceput ca o manifestare a interesului permanent și consistent al spațiului ruso-ucrainian asupra gurilor Dunării, proiectul Bâstroe rămâne un simbol al modului în care puterile ex-sovietice înțeleg să-și mențină și/ori impună punctele de vedere de ordin geo-strategic și economic.

Replica României, concretizată în strategia adoptată în cadrul confruntării cu Ucraina pe această temă, pare a fi aceea de a acționa împotriva proiectului pentru a-l face irelevant din punct de vedere economic și strategic și a atrage în permanență atenția asupra conduitei Ucrainei de a ignora orice reglementare interstatală și opinia internațională în privința problemelor ecologice.

În plan general, cazul Bâstroe arată că la nivel interstatal interesele ecologice rămân încă în registrul secund față de cele de ordin economic, strategico-militar și politic, iar tradiționala concepție suveranistă se menține de facto în ciuda consacării oficiale a tezei cooperării transnaționale. Totodată, convențiile internaționale, inclusiv cele europene, sunt percepute ca prea generale și astfel puțin aplicabile, ceea ce relevă necesitatea adoptării unor acorduri sub-regionale și bilaterale mai adaptate la specificul ecologic și contextul politico-strategic al zonei și în consecință mai efective. Se mai releva și realitatea tristă că încă unele state din fosta zona comunistă, deși obisnuiesc să semneze, să adere și să ratifice numeroase instrumente juridice internaționale, demonstrând „o prezență activă în arena internațională”, nu își însușesc principiile și regulile elementare care decurg din dreptul internațional la începutul secolului XXI.