

UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT
MASTER DREPT INTERN ȘI INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

DREPTUL LITORALULUI

- suport de curs -

Prof. univ. dr. Mircea Duțu

2024-2025

Cuprins

I. Introducere în Dreptul Litoralului	4
II. Reglementări juridice internaționale privind protejarea mediului marin	26
II.1. Convenții privind diferitele forme de poluare marină	28
II.2. Regimul poluărilor marine generate de exploatarea navelor	28
II.3. Reguli juridice internaționale vizând prevenirea poluărilor prin accidente ale navelor	29
II.4. Reglementările internaționale privind repararea pagubelor datorate mareelor negre	30
II.5. Regimul juridic internațional al poluărilor prin scufundarea de deșeuri	33
II.6. Reglementările internaționale privind poluările de origine telurică.....	33
II.7. Conservarea resurselor biologice ale mărilor	34
II.8. Convenții regionale privind protecția mediului marin.....	35
III. Protecția Mării Negre împotriva poluării	38
III.1. Convenția privind protecția Marii Negre împotriva poluării (1992).....	39
III.2. Regimul juridic al conservării resurselor biologice și biodiversității Mării Negre	49
III.3. Reglementări internaționale speciale.....	52
III.4. Conservarea resurselor biologice ale Mării Negre prin legislația internă	53
IV. Protecția zonei costiere în dreptul național.....	56
IV.1. Regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică	59
IV.2. Interdicții și restricții	60
IV.3. Gospodărirea integrată a zonei costiere	61
V. Răspunderea pentru fapta navelor care transportă materii poluante ori periculoase	63
V.1. Măsuri preventive la nivel internațional.....	63
V.2. Măsuri preventive în cadrul Uniunii Europene	64
V.3. Transportul maritim de hidrocarburi.....	65
V.4. Poluările maritime cauzate de hidrocarburi de cală.....	67
V.5. Transportul de materii nucleare.....	68
VI. Răspunderea penală pentru vătămările aduse mediului marin	70

VI.1. Infrațiuni privind poluarea produsă de către nave	70
VI.2. Cazul ERIKA	73
VI.3. Infrațiuni în materie de poluare marină prin descărcare	76
VII. Limitări ale exercițiului dreptului de proprietate asupra terenurilor prin măsuri de protejare a zonei costiere.....	78
VII.1. Folosirea liberă de servituți și de expropriere a zonei costiere proprietate publică	78
VII.2. Interzicerea construcțiilor definitive în fâșia de protecție a litoralului (art. 16 din O.U.G. nr. 202/2002)	79
VII.3. Limite aduse activităților agricole asupra terenurilor din zona costieră.....	79

I. Introducere în Dreptul Litoralului

Dinamica vieții economico-sociale și nevoia adaptării dreptului la diversitatea crescândă a realităților societății postmoderne și ecologice au condus la o explozie a reglementărilor și cucerirea de către acestea a noi domenii, cu consecințele aferente asupra analizei și cercetării științifice juridice. În contextul evoluțiilor de integrare și mondializare, numeroasele „drepturi” astfel create și afirmate nu numai că se influențează, interacționează ori se aplică în mod concurent acelorași acte și fapte, dar scapă clasificărilor tradiționale (în special cea fundamentală drept public – drept privat), în favoarea unei eterogenități care presupune, pentru o bună înțelegere și corectă aplicare, acceptarea de noi formule de constituire a ansamblului normativ și exprimare a specificității sale. Este și cazul spațiilor litorale care se confruntă din ce în ce mai mult cu numeroase probleme juridice: celor tradiționale ale domeniului public maritim adăugându-li-se aspectele legate de desfășurarea activităților economico-sociale specifice, stabilirea rețelei Natura 2000 ori de rolul documentațiilor de urbanism în materie de gestionare integrală a zonelor de coastă.

Particularitățile tot mai evidente generate de dimensiunile geografico-ecologice, amploarea, importanța și specificul activităților economico-sociale aferente zonei și interacțiunilor care fac necesară intervenția dreptului, acționează tot mai mult spre coagularea unui ansamblu normativ dominat de principii cu manifestări specifice devenit dreptul litoralului.

Concilierea imperativelor de protecție (vizând biodiversitatea și peisajele) și interesele desfășurării activităților specifice zonei (recreative și economice) reprezintă obiectivul central al acestui inedit sector de reglementare și materie de studiu și reflecție juridică.

1. Considerații preliminare. Procesul de populare și dezvoltare economică a zonelor de coastă a generat așa-zisul fenomen de litoralizare a activităților și a oamenilor, care s-a manifestat de-a lungul întregii istorii și a fost dintotdeauna un factor al promovării mondializării. Facilitatea desfășurării transporturilor adiacente zonei și a călătoriilor pe mări și oceane, precum și bogatele resurse naturale aferente au favorizat întemeierea așezărilor omenești și înflorirea activităților economicosociale în aceste spații. Antichitatea a cunoscut astfel apariția marilor imperii

maritime, precum Atena în secolul al V-lea î.Hr.; activitatea comercială între aceasta și coloniile grecești din bazinul occidental al Mediteranei era intensă și diversă. Orice formă de „mondializare” a economiei a implicat schimburi importante și dezvoltarea sectoarelor de litoral. Un proces de „litoralizare” a marcat, de pildă, Europa de Vest, începând din veacul al XV-lea, și mari metropole economice s-au dezvoltat în aceste spații, de la Veneția până la Lisabona, trecând prin Genova și orașele hanseatice baltice, prin Anvers, Amsterdam și ajungând la Londra.

Descoperirea „Lumii noi” și apoi colonizarea sa – prin exploatarea resurselor naturale exportate și populare – nu au făcut decât să dea o și mai mare amploare acestei prime faze a mondializării și a fost însoțită, în mod necesar, de crearea de porturi (căutându-se locurile cele mai favorabile unui asemenea scop) și întemeierea de noi așezări umane, cu un ritm accelerat de constituire și dezvoltare. Cea de a doua fază a fenomenului este cea care a condus la repartiția în forma actuală a numeroase centre de activități pe litoraluri. În plus, asistăm în prezent la o densificare tot mai puternică a coastelor, o diversificare a activităților și preocupări diverse de valorificare a câmpiilor de coastă prin agricultură.

Rolul turismului este esențial în dezvoltarea lineară a ocupării spațiului litoral; intrarea sa într-o fază de dinamism economic este însoțită și de unul puternic de ordin spațial: ceea ce caută turistul este, înainte de toate, proximitatea mării și de aici „explozia” hotelurilor și a rezidențelor secundare, potrivit unei logici care se perpetuează în timp. Linearitatea, care este norma în țările cu o economie dezvoltată, explodează în nuclee izolate în țările din sud, acolo unde spațiul contează mai puțin și nisipul este din abundență. Modelul care se impune e cel al unui produs turistic „integrat”, unde hotelurile sunt amplasate cât mai aproape de aeroporturi și propun turistului gama aproape completă de servicii pe care el poate să o caute. La rândul său, dezvoltarea portuară presupune o analiză mai nuanțată, atâta timp cât orașul, legat mai întâi de funcția portuară propriu-zisă, a dobândit, cu timpul, și funcții ale unei alte dimensiuni, cea recreativ-turistică. În materie, nu putem evalua expansiunea spațială fără a ține seama de etapele creșterii; primele amplasamente portuare au fost excelente adăposturi împotriva furtunilor și contra atacului oamenilor. De aici locul privilegiat acordat estuarelor, care permiteau a se vedea departe în aval și utilizarea la maximum a energiei mareelor, garantând, în același timp, un minimum de apă. Așa se face că în atari locuri au fost amplasate primele mari porturi precum Anvers, Londra, Hamburg. Revoluțiile tehnologice, cele ale transporturilor maritime care

însoțesc intensificarea schimburilor au avut drept consecință o glisare din amonte în aval. Sporirea capacităților de încărcare, specializarea navelor au avut două consecințe majore: nevoia de adâncimi acvatice importante (și pentru aceasta întărirea apărării bazinelor contra efectelor hulei) și spații din ce în ce mai vaste. Marile porturi capătă, astfel, dimensiuni considerabile și, câștigând în forță, unele dintre ele devin mari metropole, legate nu numai de funcția portuară, un exemplu perfect în acest sens fiind Singapore, în prezent primul port al lumii. Funcțiilor portuare de tranzit – prin definiție portul fiind un instrument în serviciul navelor și mărfurilor – li s-au adăugat cele industriale, atunci când costul dirijării materiilor prime a devenit foarte concurențial. Dacă, în trecut, câteva industrii se dezvoltau în port, după 1960 au apărut mari zone industrial-portuare de tratare, în mod separat în spațiu, a petrolului, cărbunelui sau minereului de fier.

Mondializarea contemporană face, în mod evident, și mai densă ocuparea litoralului; ea intensifică fațadele portuare, accentuând legăturile între porturi și constituirea de rețele de transport intermodale. Mai mult ca niciodată, formele de ocupare a spațiului se multiplică și devin mai masive. Acest fapt ridică redutabile probleme de gestiune între protecția resurselor și valorificarea economică a acestora.

Așadar, dacă oamenii au ocupat litoralul din rațiuni punctuale, de o lungă perioadă de timp, singura adevărată litoralizare a activităților și a oamenilor ne este contemporană; ea manifestă o deplasare a activităților către litoral, aici unde, din rațiuni economice mai întâi, ruptura de sarcină a încărcăturilor era mai costisitoare de întreprins. Atragerea oamenilor spre mare nu e decât consecința nivelului de trai mai ridicat și care, la rândul său, nu reprezintă decât produsul dezvoltării economice.

„Litoralizarea” activităților și a oamenilor face, într-un anumit fel, bilanțul impresionantelor mișcări de integrare ale economiei mondializate.

Cu asemenea premise socio-economice și culturale, dreptul litoralului exprimă o normativitate instrumentalizată de actorii teritoriilor de coastă (autorități administrative, agenți economici, reprezentanți ai societății civile ș.a.) în cadrul conflictelor recurente aferente vocației spațiului litoral. Diversitatea de conținut și dificultățile de realizare a coerenței și eficienței în promovarea obiectivelor asumate sunt generate mai ales de numărul mare al activităților concurente

reglementate (pescuit, acvacultură, turism și activități nautice ș.a.). Fără a nega caracterul propriu al metodelor raționamentului juridic, putem cu greu a gândi dreptul litoralului în abstract, analiza juridică implicând astfel, în mod necesar, spre a fi adecvată, luarea în considerare și a unei viziuni socio-economice și politice a zonelor de coastă, într-o ecuație specifică.¹

Și pentru teritoriul României de astăzi litoralul și litoralizarea au însemnat și reprezintă o importanță deosebită. Chiar intrarea noastră în istorie este legată de țărmul Mării Negre, în sensul că primele știri scrise despre pământul carpatodanubian și oamenii care l-au locuit, de acum peste 2500 de ani, se referă la cetățile grecești înființate pe țărmul dobrogean în secolul al VI-lea î.e.n. (Histria, Tomis, Callatis)². Litoralul românesc al Mării Negre (în lungime de 245 km) reprezintă o parte a coastei occidentale a acesteia, întinzându-se de la granița cu Ucraina (Nord, în golful Musura) și până la cea cu Bulgaria (la limitele localității Vama Veche).

Constituit din trei sectoare geomorfologice (Delta Dunării, Complexul Razim-Sinoe și coasta dobrogeană), el reprezintă cea mai exploatată zonă turistică din România. Pe malul mării se află 6 orașe (din care 2 municipii), precum și o serie de stațiuni turistice.

2. Noțiune. Termenul și conceptul de litoral cunosc accepțiuni diverse, fără ca una dintre acestea să se fi impus. În percepția comună reprezintă „fâșia de teren situată de-a lungul țărmului unei mări sau ocean”³, în cea de dicționar juridic „coastă (ori zonă) care bordurează marea”⁴. Din punctul de vedere al urbanismului și amenajării teritoriului, litoralul este „zonă de contact între uscat și mare”⁵, un spațiu linear, deosebit de sensibil, care prezintă pentru amenajări condiții dificile din cauza: marii aglomerări de populație, cu o densitate medie ridicată, activităților diverse și, adeseori, contradictorii din zonă și predispoziției de a genera poluări ale mării și

¹ M. Falque, H. Lamotte (dir.), *Droits de propriété, économie et environnement: le littoral*, Editura Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 9.

² Este vorba de întemeierea cetății grecești Histria, despre care ne relatează istoricul și geograful grec Hecateu, referitor la două triburi getice, crobizii și terizii, din sudul Dobrogei, dar mai ales de informația prețioasă oferită de marele istoric Herodot cu privire la geți, care, tot în Dobrogea, au îndrăznit, în anul 514 î.e.n., să se opună uriașei armate a regelui persan Darius, ce înainta împotriva sciților trăitori la nordul Mării Negre.

³ Mic Dicționar Enciclopedic, Editura Enciclopedică, București, 2008, p. 761.

⁴ Cath. Puigeliar, *Dictionnaire juridique*, 2e édition, Editura Bruylant, Bruxelles, 2017, p. 618.

⁵ J.-M. Becet, *Le Droit de l'urbanisme littoral*, PU, Rennes, 2002, p. 6.

degradări ale mediului marin. Regiunile litorale constituie ecosisteme sensibile și asupra lor autoritățile publice exercită o supraveghere și un drept de control adecvate⁶.

În ciuda eforturilor de formulare a unei perspective cât mai exacte și mai cuprinzătoare, el rămâne o noțiune pe cât de universală, pe atât de imprecisă, apropiată, dacă nu identică, cu cea de „zonă de coastă”, care nu permite o definiție juridică precisă, dar nu acest fapt exclude existența unui statut juridic al litoralului⁷.

Legislația românească în domeniu folosește cu precădere termenul și noțiunea de zonă costieră, înțeleasă ca „spațiul geografic situat la contactul mării cu uscatul, incluzând apele de coastă⁸ de suprafață⁹ și subterane¹⁰ și terenurile adiacente, inclusiv apele de suprafață și subterane aferente acestora, puternic interconținute și în imediata apropiere a liniei țărmului, insule și lacuri sărate, zone umede¹¹ în contact cu marea, plaja și faleza (pct. 21 din anexa 1 – Definițiile termenilor folosiți în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere). Termenul de litoral este invocat în sintagma „litoralul și aria maximă costieră”, precizându-se că acestea cuprind: a) zona dintre limita minimă și maximă de înaintare a valurilor în cazul celor mai puternice furtuni înregistrate; aceasta include toate zonele de țărm inundate periodic prin acțiunea valurilor; b) zona de depozite neconsolidate, formate din nisip, pietriș și roci, incluzând și dunele, indiferent dacă sunt sau nu acoperite cu vegetație, formate prin acțiunea mării, vânturilor dinspre mare sau altor cauze naturale sau artificiale” [art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002].

⁶ P. Merlin, Fr. Choay (dir.), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris, 2009, p. 489.

⁷ J. de Lanversin, Pour un statut du littoral, AJDA, 1978, p. 586.

⁸ Ape costiere – ape situate în partea dinspre uscat a unei linii al cărei fiecare punct este la o distanță de o milă marină, în partea dinspre mare, de la cel mai apropiat punct al liniei de bază de la care se măsoară întinderea apelor teritoriale, cu extindere, unde este posibil, până la limita exterioară a apelor tranzitorii (pct. 2 din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002).

⁹ Ape de suprafață – apele interioare, cu excepția apelor subterane; ape tranzitorii și ape costiere, exceptând cazul stării chimice pentru care trebuie incluse apele teritoriale (Legea apelor nr. 107/1996, cu modificările ulterioare).

¹⁰ Ape subterane – apele aflate sub suprafața solului în zona saturată și în contact direct cu solul sau subsolul (Legea apelor nr. 107/1996, cu modificările ulterioare).

¹¹ Zone umede – întinderi de bălți, mlaștini, turbării, de ape naturale sau artificiale, permanente sau temporare, unde apa este stătătoare sau curgătoare, dulce, salmastră sau sărată (pct. 22 din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002).

Totodată, în același context al regimului juridic general al zonei costiere, „litoralul românesc al Mării Negre” este evocat în legătură cu „sezonul turistic” (ce, potrivit art. 34 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 202/2002, „începe la data de 1 mai și se încheie la data de 30 septembrie a fiecărui an”).

Metodologia pentru delimitarea domeniului public al statului în zona costieră (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 546/2004) distinge între litoralul care se dezvoltă în regim natural (constituit din sectoare de țărm neafectate de intervenția directă a activității umane, clasificat la rândul său în litoral cu altitudine joasă – plajele și litoral cu altitudine relativ înaltă – falezele) și, respectiv, litoralul în regim construit (se referă la lucrări, instalații și structuri hidrotehnice costiere realizate sau care se vor realiza pentru activități economice – porturi, structuri similare sau adiacente – și pentru amenajarea și protecția zonei costiere – diguri, consolidări [art. 2 alin. (2) și alin. (3)]).

O referire normativă la zona litoralului românesc se întâlnește și în legătură cu „protecția resurselor naturale balneoterapeutice, precum și refacerea echilibrului ecologic”¹².

3. Delimitări. Drept interfață uscat/mare, frontierele sale spațiale (coasta maritimă și coasta terestră) sunt aproape imposibil de trasat și rămân, în orice caz, intim legate la elemente de fapt precum marea, furtunile extraordinare, geomorfologia locală, la care se adaugă istoria societăților locale¹³. Din această perspectivă, dreptul litoralului poate da impresia, reducăționistă, de a fi declinarea juridică a unui peisaj schimbător și a unui spațiu vag, imprecis, având o franjă maritimă și o bază în spate ale cărei apropieri geografice, oricât de bogate ar fi ele, nu sunt suficiente să satisfacă nevoia de securitate și de precizie a juristului¹⁴.

Regulile de delimitare a țărmurilor mării de-a lungul coastelor sau în estuare, de exemplu, reflectă sugestiv dificultățile de a percepe realitatea fizică a litoralului și necesitatea ajutorului instrumentelor științifice.

¹² Hotărârea Guvernului nr. 108/1999 privind constituirea, componența și funcționarea Comisiei pentru urmărirea exploatării raționale și a protecției resurselor naturale balneoterapeutice, precum și a refacerii echilibrului ecologic din zona litoralului românesc (Comisia Litoral).

¹³ P. Durand, L. Goeldener-Gianella (dir.), *Milieux littoraux. Nouvelles perspectives d'étude*, Editura L'Harmattan, Paris, 2005, p. 15 și urm.

¹⁴ L. Bordereaux, X. Braud, *Droit du Littoral*, Gualino-lextenso éditions, Paris, 2009, p. 18.

4. Sediul materiei. Izvoare interne. Problematika generală a gestionării integrate, punerii în valoare și dezvoltării durabile, conservării resurselor și protecției mediului litoralului, a zonei costiere românești la Marea Neagră face obiectul unor reglementări relativ răzlețe, încă în căutarea coerenței și cu tendința constituirii unui corpus de norme juridice autonom, specific și adaptat domeniului vizat.

4.1. Bazele constituționale. Potrivit art. 136 alin. (3) din Constituția României, republicată, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental fac obiectul exclusiv al proprietății publice, iar în alin. (4) s-a consacrat caracterul lor inalienabil, în condițiile legii organice. Un asemenea text al Legii fundamentale, coroborat cu altele cu incidență indirectă în materie, prezintă importante semnificații pentru domeniul de referință. Este exprimată, așadar, la nivel constituțional, nevoia de a proteja litoralul românesc de degradare fizică, poluare și uzurpare juridică, fenomene posibile și chiar obiectizate într-o oarecare măsură în zonă. Apoi, se afirmă o preocupare de suveranitate și competitivitate cu alte state, în primul rând cele din bazinul Mării Negre, în exploatarea resurselor zonei economice, platoului continental și mării teritoriale. Nu în ultimul rând devin vizibile în domeniu (zonă) obligațiile constituționale ale statului de exploatare a resurselor naturale în concordanță cu interesul național [art. 135 alin. (2) lit. d)], refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic [art. 135 alin. (2) lit. e)] și aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene [art. 135 alin. (2) lit. g)].

4.2. Bazele legislative. Cadrul juridic general este stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, care stabilește scopurile, proclamă principiile, stabilește regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică, interdicții și restricții, elementele gestiunii integrate, atribuții și răspunderi, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la informație, controlul activităților de gospodărire integrată, contravenții și infracțiuni la regimul astfel instituit.

Metodologia pentru delimitarea domeniului public al statului în zona costieră a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 546/2004, iar Programul de măsuri și lucrări privind protecția și reabilitarea zonei costiere prin Hotărârea Guvernului nr. 164/2004.

În domeniul amenajării teritoriului și ocupării spațiului litoral, prin Legea nr. 597/2001 au fost adoptate unele măsuri de protecție și autorizare a construcțiilor din zona de coastă a Mării Negre. De asemenea, responsabilitățile, criteriile și modul de delimitare a fâșiei de teren aflate în imediata apropiere a zonei costiere, în scopul conservării condițiilor ambientale și a valorii patrimoniale și peisagistice din zonele situate în apropierea țărmului, au fost stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 749/2004.

O serie de măsuri cu caracter tehnic privesc diferitele forme de folosire a zonei: Normele privind utilizarea turistică a plajei litoralului Mării Negre¹⁵, Codul de conduită pentru activitățile de recreere din zona costieră¹⁶ sau utilizarea zonelor umede costiere ca zone de ancorare¹⁷.

Urmărirea exploatării raționale și a protecției resurselor naturale balneoterapeutice, precum și a refacerii echilibrului ecologic din zona litoralului românesc se realizează de Comisia Litoral¹⁸, iar gestionarea situațiilor de urgență generate de inundații, fenomene meteorologice periculoase, accidente la construcții hidrotehnice, poluări accidentale pe cursurile de apă și poluări marine în zona costieră se realizează conform Regulamentului propriu¹⁹.

5. Recomandări și obligații juridice internaționale. Problematika litoralului a făcut obiectul a o serie de documente și acte internaționale, care au proclamat recomandări ori au stabilit obligații în materie. Printre primele documente de acest gen, Rezoluția Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei (73) 29 din 26 octombrie 1973 privind protecția zonelor costiere a prevăzut un tratament global al litoralului, precedat de un inventar al bogățiilor naturale și însoțit de măsuri corespunzătoare de coordonare a multiplelor servicii administrative competente. Deopotrivă, se considera că o reglementare adecvată a terenurilor trebuie să prevadă liberul acces al publicului la țărmuri și servituți pentru franja litorală. Gestiunea integrată a zonelor de coastă (GIZC) a devenit treptat o strategie de amenajare a spațiului litoral tot mai promovată, cu tendința de generalizare atât la nivel național, cât și internațional și experimentată în numeroase regiuni ale lumii.

¹⁵ Aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 107/1996.

¹⁶ Aprobate prin Ordinul nr. 38/SMI/1044/671/2004.

¹⁷ Reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 317/2004.

¹⁸ Instituită prin Hotărârea Guvernului nr. 108/1999.

¹⁹ Aprobate prin Ordinul nr. 1422/192/2004.

Prin Recomandarea OCDE din 12 octombrie 1976, se enunțau principiile relative la gestiunea zonelor de coastă, completată printr-o recomandare privind gestiunea integrată a acestora, din 23 iulie 1992. În condițiile amplificării problemelor acestor spații în Europa și caracterului ireversibil al distrugerilor ecosistemelor naturale, Conferința regiunilor periferice marine, organism neguvernamental cu statut consultativ pe lângă instituțiile unional-europene, a adoptat la 8 octombrie 1981 o Cartă europeană a litoralului, aprobată la 18 iunie 1982 de Parlamentul European.

Cea de a 4-a Conferință europeană ministerială privind mediul (Atena, 25–27 aprilie 1984) a adoptat o nouă rezoluție referitoare la politica și legislația în materie de planificare, amenajare și de gestionare a zonelor de coastă, maluri fluviale și lacustre, care conține importante recomandări în plan juridic. Agenda 21²⁰, adoptată în cadrul Conferinței de la Rio privind mediul și dezvoltarea durabilă (iunie 1992), preconiza o gestiune integrantă a zonelor de coastă, legate de protecția mediului marin. În ceea ce privește Uniunea Europeană, în cadrul său a fost adoptată, la 30 mai 2002, o strategie comunitară a gestiunii integrate a zonelor de coastă²¹; un program demonstrativ privind amenajarea integrată a zonelor de coastă fusese lansat în 1996 în 35 de zone litorale și concluziile sale au fost valorificate în elaborarea acestui document. În cadrul abordării problemei gestiunii interfeței uscat/mare s-a insistat asupra importanței gestiunii integrate a zonelor de coastă²². De asemenea, politica resurselor acvatice constituie un element esențial în domeniu, în special în contextul Directivei-cadru privind apa, din 13 octombrie 2000, care se aplică și apelor de coastă²³. Referitor la Directiva Strategia pentru mediul marin, din 17

²⁰ Într-adevăr, Programul de acțiune abordează în același capitol 17 atât oceanele, cât și zonele de coastă. Gestiunea zonelor costiere și marine e considerată ca una din principalele componente ale conceptului de dezvoltare durabilă. Planul de aplicare al Summit-ului de la Johannesburg din 2002 reiterează invitația de a elabora programe de gestiune integrată și de dezvoltare durabilă a zonelor costiere (paragr. 30.b). Pentru aceasta, statele sunt invitate să „intensifice cooperarea regională și coordonarea între organizațiile și programele regionale pertinente” (paragr. 30.g). Spre a face față amenințărilor venite din partea activităților desfășurate pe uscat, statele sunt de asemenea invitate să elaboreze planuri strategice pentru dezvoltarea durabilă a resurselor de coastă și marine, acordând o atenție specială zonelor supuse schimbărilor de mediu accelerate și presiunilor determinate de dezvoltare.

²¹ Parlement européen et du Conseil, Recomm. 30 mai 2002, JOCE, 6 Jun 2002, L. 148.

²² Vers une politique de l’Union: une vision européenne des océans et des mers, Livre vert de la Commission, COM(2006) 275 final, 7 Jun 2006; se prevede, printre altele, că: „Coerența politicilor europene relative la zonele de coastă și integrarea acțiunii diferitelor niveluri de putere constituie o condiție indispensabilă a gestiunii integrate a zonelor de coastă.”

²³ Directiva-cadru 2000/60/CE înțelege prin ape de coastă „apele de suprafață, sub o linie al cărei punct e situat la o distanță de o milă marină dincolo de punctul cel mai apropiat de linia de bază servind pentru măsura lărgimii

iunie 2008, ea vizează, în cadrul unei abordări regionale (Marea Baltică, Atlanticul de Nord-Est, Marea Mediterană și Marea Neagră), integrarea apelor litorale obiectivului „să realizeze ori mențină o bună stare ecologică a mediului marin până cel mai târziu în 2020”. Dreptul UE se aplică deja zonelor de coastă prin intermediul ansamblului dispozițiilor juridice privind mediul și pescuitul. În absența unui text unional-european specific privind aceste spații, acestea sunt vizate în directivele sectoriale (apă, habitate naturale, accidente majore, deșeuri) și în directivele generale (studiul de impact, dreptul la informare). Cel de al 6-lea program de acțiune din 2002 acordă un loc special zonelor de coastă și, în particular, programului de gestiune integrată a acestora (art. 3–10). La rândul său, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, în aplicarea strategiei paneuropene a diversității biologice și peisagistice, a aprobat și transmis guvernelor, la 9 septembrie 1999, un cod de conduită european al zonelor de coastă și un model de lege privind gestiunea durabilă a zonelor costiere.

În ciuda unor evoluții de acest gen, la nivel internațional nu există încă niciun tratat internațional consacrat zonelor de coastă, dar se constată totuși o tendință de evoluție a dreptului internațional, în special în domeniul mărilor regionale, în favoarea unei luări în calcul din punct de vedere juridic a interdependenței dintre dreptul mării și dreptul uscatului. Aceasta, cunoscută pentru fundamentele sale științifice și ecologice, reprezintă o veritabilă provocare pentru drept și consecințele juridice astfel posibile. Numeroasele convenții privind mările regionale abordează, în mod direct sau indirect, și problemele de coastă²⁴. Din această perspectivă, prima reacție expresă și completă a venit din cadrul Sistemului de la Barcelona privind protecția Mării Mediterane, care a fost dintotdeauna pionierul inovării.

Într-adevăr, primul tratat internațional consacrat problemei GIZC, și care ar putea servi ca model și pentru situația altor mări regionale, precum Marea Neagră, îl reprezintă cel de-al 7-lea

apelor teritoriale și care se întinde, eventual, până la limita exterioară a unei ape de tranziție (masă de apă de suprafață în proximitatea confluenței cursurilor de apă)” (art. 2).

²⁴ În acest sens, Comisia pentru gestionarea Convenției privind Marea Baltică a elaborat, în 1996, o recomandare privind planificarea zonelor sale de coastă. Multe convenții și protocoale din această categorie au un câmp de aplicare teritorială care acoperă în mod expres litoralul terestru, uneori incluzând chiar bazinele versante (Protocolul de la Kingston pentru Caraibe din 1990 sau Convenția de la Antigua din 2002 pentru cooperarea în materie de protecție și dezvoltare durabilă a mediului marin și costier al Pacificului de nord-est); Protocolul de la Paipa din 1989 privind conservarea și gestiunea zonelor de coastă și marine protejate ale Pacificului de sud-est se aplică zonelor de coastă determinate de fiecare parte; Protocolul de la Sofia din 2002 privind protecția biodiversității și peisajului Mării Negre încurajează dezvoltarea de instrumente legale de gestiune integrată a zonelor de coastă și prevede un grup consultativ permanent pentru GIZC.

Protocol adițional al Convenției de la Barcelona privind protecția Mării Mediterane împotriva poluării privind gestiunea integrată a zonelor de coastă în Mediterana, semnat la Madrid la 21 ianuarie 2008 și intrat în vigoare la 24 martie 2011. El se remarcă prin aceea că impune, atât în fond, cât și pe formă, o schimbare radicală în gestiunea acestor spații care, chiar limitate la zona mediteraneeană, manifestă deja o influență notabilă în acțiunile naționale în materie.

Gestiunea integrată reprezintă o miză majoră în protecția litoralului, cu atât mai mult cu cât aplicarea sa implică coordonarea integrării în dreptul intern a tuturor convențiilor internaționale în vigoare privind acest mediu fragil și suprautilizat [precum Convenția Ramsar²⁵ privind zonele umede de importanță internațională, Convenția privind dreptul mării (1982)²⁶, convențiile-cadru privind schimbările climatice²⁷ și, respectiv, biodiversitatea din 1992, Convenția europeană a peisajului²⁸]²⁹. Totodată, ea presupune stabilirea unui cadru comun pentru gestiunea zonelor costiere ale Mediteranei până la limita exterioară a mării teritoriale. O structură de cooperare va promova o cooperare a părților în scopul de a institui reguli comune gestiunii de ansamblu a activităților antropice, integrând preocupările economice, sociale și ecologice. Protocolul identifică fiecare fel de ecosistem particular, precum peisajele litorale, zonele umede litorale, apele subterane, ostroavele, bancurile și reciful. El încurajează gestiunea spațiului în rețea în scopul elaborării unei strategii regionale care să implice selecția de programe naționale

²⁵ În 2002, Conferința părților la Convenția de la Ramsar a adoptat principiile și directivele pentru încorporarea chestiunilor legate de zonele umede în gestiunea integrată a zonelor de coastă (Rezoluția VIII-4).

²⁶ Deși nu vizează în mod explicit problemele costiere, convenția nu ignoră totuși litoralul prin intermediul conceptului de „mediu marin”; potrivit art. 194 paragr. 5 al convenției, măsurile luate pentru protecția și prezervarea mediului marin „cuprind măsurile necesare pentru protejarea și conservarea ecosistemelor rare sau delicate, ca și a mediului de viață al speciilor și organismelor marine în scădere, amenințate sau pe cale de dispariție”. Documentul tratează despre zonele de coastă în abordarea estuarelor (art. 1–4), gurile fluviilor (art. 9), golfurile (art. 10), porturile (art. 11), poluarea de origine terestră (art. 207). Termenul de litoral este utilizat în art. 211 paragr. 1, art. 211 paragr. 7 și art. 221. Conceptul de mediu marin include litoralul ca fiind susceptibil de a afecta „interesele conexe ale statelor de coastă”. Așadar, prin intermediul preocupării de protecție a mediului marin, convenția a integrat zonele costiere.

²⁷ Chiar textul acestei Convenții-cadru cere părților să pregătească planuri adecvate și integrate pentru gestiunea zonelor de coastă (art. 4).

²⁸ Intrată în vigoare la 1 martie 2004, convenția se aplică zonelor marine și de coastă și principiile sale pot servi deci aplicării anumitor dispoziții ale Convenției de la Barcelona care vizează expres peisajul ca element de promovare a gestiunii integrate a zonelor de coastă.

²⁹ În cadrul punerii în aplicare a Convenției privind diversitatea biologică (1992), Conferința Părților din 1995 a formulat o decizie, II/10, relativă la conservarea și utilizarea durabilă a biodiversității marine și costiere; statele-părți sunt invitate să creeze instrumente juridice pentru dezvoltarea gestiunii integrate a ecosistemelor marine și de coastă și să elaboreze planuri și strategii relative la zone maritime și de coastă. Conferința Părților din 1998 a adoptat un program de lucru care cuprinde un capitol relativ la aplicarea gestiunii integrate a zonelor de coastă.

compatibile. Această gestiune trebuie să cuprindă o politică de achiziții funciare de către organismele publice în scopul de a prezerva spațiul. Fiecare administrație națională trebuie să desemneze un „om-resursă”, numit să devină corespondentul permanent al altor state-părți. Toate proiectele de dezvoltare, precum cele de urbanism, industrializare, stocaj ori agricultură, vor face obiectul unui studiu de impact și de rapoarte remise celorlalte părți.

Întrucât Uniunea Europeană a aderat la acest protocol prin Decizia Consiliului 2010/631 din 13 septembrie 2010, recomandarea din 2002 trebuia să se transforme în directivă aplicabilă la ansamblul coastelor europene. Acest lucru a intervenit prin adoptarea la 23 iulie 2014 a Directivei 2014/89/UE a Parlamentului European și Consiliului de stabilire a unui cadru pentru planificarea spațiului maritim. Titlul actului care nu a mai reținut mențiunea „gestiunii integrate a zonelor de coastă” ce figura în propunere indică o abordare mai limitată. De asemenea, art. 3 din proiect, care definea zona de coastă inspirându-se din Protocolul de la Madrid, a dispărut, precum și din art. 8 privind strategiile de gestiune integrată a zonelor de coastă care lasă locul planurilor reieșite din planificarea maritimă. De altfel, directiva este criticată pentru faptul că face referință, în mai multe rânduri, mai mult sau mai puțin direct, dar evită să spună clar că planificarea spațiilor maritime trebuie să acopere și spațiul costier. Așa, de exemplu, art. 7 al directivei prevede, pur și simplu, că planificarea poate să trateze aceste două spații și că, dacă există o planificare specială pentru gestiunea integrată a zonelor de coastă, aceasta trebuie să fie „reflectată” în planificarea spațiului maritim.

Termenul pentru adoptarea planurilor a fost fixat la 31 martie 2021. În pofida a o serie de lacune (precum prevederi privind deșeurile, peisajul ș.a.), directiva reprezintă un progres în efortul reglementării protecției spațiului marin și litoral. Cu toate acestea, se pare că la ora actuală la nivelul UE se impune a se tranșa între o politică a mării fără zonele de coastă și integrarea acestora, așa cum timid pare a o permite Directiva-cadru 2008/56 din 17 iunie 2008 privind strategia pentru mediul marin.

5.1. Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării și perspectiva asimilării gestiunii integrate a zonelor de coastă. Rețeaua ansamblurilor convenționale privind mările regionale exprimă tendința reflectării juridice a interdependenței între dreptul mării și dreptul uscatului, în primul rând, grație proximității geografice a obiectului de reglementare – cel al litoralului –, plecând mai ales de la fundamentele sale științifice, în general, și ecologice, în

special. Primul progres important în această direcție a fost reprezentat de evoluțiile pertinente din cadrul sistemului convențional privind Marea Mediterană, în frunte cu Protocolul adițional nr. 7 din 21 ianuarie 2008 al Convenției de la Barcelona. De altfel, acesta a jucat rolul de arhetip și motor al dezvoltării dreptului mărilor regionale, astfel că se așteaptă ca influența sa pozitivă să se exercite și exprime și în privința protocolului privind gestiunea integrată a zonelor de coastă.

Referitor la Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, adoptată la București, la 21 aprilie 1992³⁰, aceasta nu se remarcă printr-o viziune integratoare expresă mare-uscat, dar manifestă capacități în acest sens. Ea deschide calea unei atari abordări prin considerentul încheierii sale, „ținând seama că țărmul Mării Negre reprezintă o importantă zonă internațională de stațiuni climaterice în care țările riverane Mării Negre au făcut investiții însemnate în domeniul sănătății publice și turismului”, urmat de o serie de prevederi convenționale propriuzise, mai ales cu impact indirect în domeniul de interdependență. Putem remarca, în acest sens, includerea estuarelor în cadrul definiției mediului marin afectat de poluare (art. II pct. 1), luarea în considerare a surselor de pe uscat, Protocolul nr. 1 al Convenției vizând protecția mediului marin împotriva poluării „cauzate de descărcările din surse de pe uscat, de pe teritoriul lor, cum sunt: râuri, canale, așezări costiere, alte structuri artificiale...” (art. 1 din Protocol), iar cooperarea științifică și tehnică urmărește și realizarea de studii privind detectarea și evaluarea riscurilor „în coloana de apă și de sedimente”.

Receptarea și exprimarea obiectivului gestiunii integrate spațiilor marine și zonelor de coastă, în privința aspectelor de interferență pe calea unui nou protocol adițional, este posibilă în virtutea prevederilor art. I (Zona de aplicare a convenției), care prevede că, în îndeplinirea scopurilor sale, referirea la Marea Neagră poate să însemne, în protocoale, altfel decât marea teritorială și zona economică exclusivă.

După exemplul mediteranean, elaborarea unui protocol adițional privind gestiunea integrată a zonei costiere a Mării Negre, la Convenția din 21 aprilie 1992 de la București, în condițiile art. XXVI al acesteia, ar trebui să reprezinte o prioritate pentru statele-părți. Un atare demers este impus, în primul rând, de realitățile acestui spațiu, cu particularitățile litorale naționale: urbanizarea necontrolată, proliferarea instalațiilor portuare, industriale și turistice, consecințele

³⁰ Intrată în vigoare la 15 ianuarie 1994 și ratificată de România prin Legea nr. 98/1992.

negative asupra mediului marin și de coastă și nevoia unei strategii de dezvoltare durabilă a zonei.

Din perspectivă juridică, toate justificările prezentate în studiul de fezabilitate referitor la un instrument legal privind gestiunea durabilă a zonelor de coastă din noiembrie 2003³¹ își păstrează și aici valabilitatea: tendința din dreptul mărilor regionale de a lua în calcul interdependențele dintre dreptul mării și dreptul litoralului și exprimarea juridică a acestor interferențe, integrarea zonelor de coastă în preocuparea protecției mediului marin de către Convenția ONU privind dreptul mării din 1982, prezența elementelor de interdependență țarm-mare în importante acte de drept internațional al mediului (Agenda 21, convențiile internaționale: de la Ramsar privind zonele umede de importanță internațională, privind biodiversitatea etc.), dezvoltările dreptului UE privind zonele de coastă prin intermediul dispozițiilor privind mediul și pescuitul și mai ales cele rezultate prin aderarea, la 13 septembrie 2010, a Uniunii la Protocolul din 21 ianuarie 2008 de la Madrid și rezonanțele sale juridice asupra acțiunii comune în materie. Cu asemenea premise, documentul ar putea avea ca priorități: elaborarea și acceptarea unei definiții comune a gestiunii integrate a zonelor de coastă, ca un proces dinamic de gestiune și utilizare durabilă a acestor spații de interferență, luând în calcul în mod simultan fragilitatea ecosistemelor și peisajelor de coastă, diversitatea activităților și folosințelor, interacțiunile acestora, vocația maritimă a unora dintre acestea, precum și impactul lor totodată asupra părții maritime și părții terestre; delimitarea cât mai precisă a zonei de coastă, potrivit unor repere pe cât de precise, tot pe atât de flexibile, consacrarea unei serii de principii și obiective care trebuie să inspire gestiunea integrată a zonelor de coastă (interacțiunea și interdependența între părțile terestre marine ale spațiului de coastă, asigurarea unui echilibru între protecția resurselor naturale și dezvoltarea economică și socială, promovarea compatibilității diverselor folosințe ale spațiului, dând prioritate serviciilor publice și activităților profesionale depinzând direct de mare, asigurarea coordonării la toate nivelurile decizionale – naționale, regionale și locale), instituirea unei fâșii terestre neconstruibile de 100 m, cu interzicerea oricărei urbanizări, dincolo de ariile special protejate, în aglomerațiile litorale, elaborarea unei strategii naționale în materie, destinată să orienteze planurile și programele costiere specifice și, nu în ultimul rând, adoptarea unei

³¹ Realizat de un grup de experți instituit în 2001, în cadrul celei de a XII-a reuniuni a Părților contractante la Convenția de la Barcelona; concluziile sale sunt publicate în: M. Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 795–833.

strategii internaționale privind gestiunea integrată a zonelor de coastă ale Mării Negre, adaptată particularităților zonei și integrată viziunii generale deja acceptate și promovate prin Protocolul mediteranean și celelalte documente internaționale pertinente.

6. Principii generale și principii specifice. Conform legii, „gospodărirea integrată a zonei costiere și dezvoltarea sa durabilă se bazează pe respectarea principiilor generale și specifice”. Acestea au valoare de linii directoare și repere conceptuale în stabilirea politicilor, strategiilor și reglementărilor juridice în materie și guvernează acțiunea de implementare și aplicare a acestora.

Ca principii generale, sunt prevăzute și explicate astfel [art. 5 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002]:

a) principiul dezvoltării durabile (gospodărirea integrată a zonei costiere trebuie realizată astfel încât să satisfacă atât necesitățile generațiilor prezente, cât și ale celor viitoare, toate cu garantarea menținerii caracteristicilor ecologice esențiale și a diversității biologice, peisagistice și culturale);

b) principiul prevenirii (activitățile economice din zona costieră se vor desfășura numai în baza unui act tehnico-juridic emis de autoritățile competente, în condițiile acestei ordonanțe de urgență, în scopul împiedicării degradării condițiilor ambientale, bunurilor naturale, a ecosistemelor acvatice și a condițiilor de viață a locuitorilor);

c) principiul precauției (în lipsa certitudinilor științifice autoritățile competente vor interzice sau vor autoriza temporar, până la întocmirea studiilor, activitățile ce ar putea avea drept consecință producerea de pagube majore sau ireversibile în zonele de coastă);

d) principiul previziunii (previziunea trebuie făcută avându-se în vedere în special schimbările și tendințele pe termen scurt și lung în materie de meteorologie și oceanografie);

e) principiul restaurării (bunurile naturale degradate vor face obiectul unei restabiliri și restaurări în vederea regenerării ecosistemelor naturale);

f) principiul „poluatorul plătește” (degradările mediului din zona costieră fac obiectul unei remedieri din partea celor care le-au cauzat);

- g) principiul utilizării celor mai bune tehnici disponibile și a celor mai bune practici în domeniul mediului pentru atingerea unui nivel general ridicat de protecție a mediului din zona costieră;
- h) principiul asigurării accesului publicului la informația de mediu și a participării la luarea deciziilor;
- i) principiul cooperării internaționale pentru a asigura gestionarea și protecția zonei costiere.

Drept principii specifice sunt recunoscute:

- a) resursele minerale și biologice marine și terestre din zona costieră vor fi utilizate durabil și gestionate ținându-se cont de fragilitatea ecosistemelor;
- b) amenajarea în profunzime a teritoriului, ceea ce presupune favorizarea prin programele de amenajare și dezvoltare a amenajărilor din spatele zonei costiere, atât pentru construcții, cât și pentru infrastructuri – transporturi, circulație –, în vederea evitării concentrării de activități pe fâșia de teritoriu din vecinătatea imediată a mării;
- c) protecția ariilor fragile ale ecosistemelor, habitatelor și speciilor protejate și periclitate;
- d) compatibilitatea dintre diverși utilizatori din zona costieră, ceea ce se realizează printr-o zonare adecvată în planurile de amenajare, care să permită exercitarea de activități compatibile sau separarea celor care sunt incompatibile;
- e) acordarea de priorități activităților care depind de zona costieră, în special turismului;
- f) asigurarea accesului liber la mare [art. 5 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002].

Legea mai precizează că atât principiile generale, cât și cele specifice enunțate „vor fi avute în vedere atât în momentul elaborării planurilor și programelor de acțiune, cât și cu ocazia adoptării de decizii de orice natură în domeniu” [art. 5 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002].

În fine, gospodărirea, protecția, punerea în valoare, dezvoltarea durabilă a zonei costiere și, unde este posibil, restaurarea acesteia reprezintă acțiuni de interes general, având în vedere varietatea resurselor naturale, comerciale, ecologice, industriale și estetice, de valoare imediată și potențială

pentru bunăstarea prezentă și viitoare a națiunii, pe care aceasta le deține [art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002].

7. Concepte și termeni specifici. Legislația în domeniu, cu precădere Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002, înțelege să stabilească semnificația termenilor folosiți (art. 4 raportat la anexa nr. 1, care prevede definițiile acestora). Astfel, sunt prevăzute definițiile legale pentru termeni specifici precum: zonă costieră, ape interioare, ape costiere, ape tranzitorii, gospodărire integrată, ape subterane de mare adâncime, eroziuni ale zonei costiere ș.a.

Totodată, sunt particularizate semnificațiile unor termeni utilizați și în alte domenii, cu titlu principal, ca de exemplu: mediu³², poluarea apei³³, poluarea mediului marin³⁴.

Desigur, absența unei definiții legale exprese a termenului de litoral și recurgerea, în acest sens, la coroborarea unor prevederi normative dispersate presupune necesitatea ca în dezvoltările normative ulterioare să se urmărească cu prioritate un asemenea obiectiv.

Două concepte sunt fundamentale și prioritare în materie: gestiunea durabilă și, respectiv, protecția zonei costiere.

În concepția legii, gestiunea integrată presupune: a) stabilirea zonei costiere și a măsurilor ce se impun pentru asigurarea integrității acesteia; b) garantarea utilizării publice a zonei costiere românești, cu excepția situațiilor privind siguranța națională; c) reglementarea utilizării durabile a zonei costiere pe baza principiilor care asigură protecția mediului, peisajului, moștenirii

³² Înțeles ca: a) resursele naturale abiotice și biotice cum sunt aerul, apele subterane și de suprafață, solul, clima, fauna și flora și habitatul acestora; b) bunurile care fac parte din mediul construit și din patrimoniul cultural; c) aspectele caracteristice ale peisajului; d) calitatea vieții și a mediului de viață, în măsura în care au sau pot avea influență asupra bunăstării și sănătății omului; e) interacțiunea factorilor de la lit. a)–d) (pct. 13 din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002).

³³ Poluarea apei – orice alterare fizică, chimică, biologică sau bacteriologică a apei, peste o limită admisibilă stabilită, inclusiv depășirea nivelului natural de radioactivitate produsă direct sau indirect de activități umane, care o fac improprie pentru o folosire normală în scopurile în care această folosire era posibilă înainte de a interveni alterarea (pct. 16 din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002).

³⁴ Poluarea mediului marin – introducerea de către om, direct sau indirect, de substanțe sau energie în mediul marin, inclusiv în estuare, care are sau poate avea ca rezultate efecte dăunătoare cum sunt vătămarea resurselor vii și a ecosistemului acvatic, pericole pentru sănătatea omului, obstacole pentru activitățile pe mare, inclusiv pescuitul și alte folosințe legitime ale mării, degradarea calității de folosință a apei mării și deteriorarea condițiilor de agrement (pct. 17 din anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002).

culturale, istorice și arheologice; d) reconstrucția și conservarea zonei costiere prin adoptarea de măsuri adecvate; e) integrarea în cadrul zonei costiere a politicilor de mediu în politicile sectoriale privind agricultura și silvicultura, energia, resursele minerale, industria, turismul, pescuitul și acvacultura marină, transporturile și dezvoltarea zonelor locuite, precum și a politicilor de gospodărire a apelor; f) asigurarea accesului publicului la informație și a participării acestuia la luarea deciziilor în domeniul gospodăririi integrate a zonei costiere românești (art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002), în timp ce protecția zonei costiere presupune apărarea integrității și a scopurilor generale de utilizare ale acesteia, conservarea trăsăturilor și elementelor sale naturale și prevenirea efectelor negative generate de lucrările și instalațiile existente sau care urmează a fi executate (art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002).

8. Un drept protector. În virtutea „elasticității sale extraordinare și capacității de adaptare la realitățile socio-economice și ecologice”, dreptul litoralului a dezvoltat și o semnificativă funcție protectoare, de conservare a spațiului de referință.

Astfel, există reguli proteguitoare vizând o porțiune sau alta, un aspect sau altul al litoralului, identificate prin conceptele dreptului domeniialității publice ori dreptului urbanismului sau dreptului mediului. Într-o atare optică, reguli variate pot să se aplice pe ansamblul teritoriului unităților administrativ-teritoriale aferente litoralului (precum cele ale extensiei în continuitate a urbanizării) ori pe spații mai restrânse. Ele privesc cu precădere salvagardarea biodiversității și peisajelor. Integrarea exigențelor protecției patrimoniului cultural și natural al zonelor de coastă adaugă noi dimensiuni obiectului acestui inedit drept. În orice caz, prin extrema sa sensibilitate ecologică, spațiul litoral se pretează mai bine ca oricare altul „invaziei” viitoare a dreptului urbanismului de către dreptul mediului³⁵.

9. O abordare integrată. Dacă mult timp amenajarea teritoriului a rămas orientată mai ales spre căutarea unei mai bune utilizări a spațiului din punct de vedere economic, treptat s-a deschis și s-a inspirat și din preocupările de mediu. Totodată, printr-o conjugare a reglementărilor

³⁵ H. Coulombié, G. Liet-Veaux, *Droit du littoral et de la montagne*, Editura LexisNexis-Litec, Paris, 2009, p. 6.

internaționale și europene, s-a ajuns la înțelegerea și abordarea problemelor litorale în strânsă legătură cu cele marine, prin intermediul conceptului de gestiune integrată a zonelor de coastă.

Într-adevăr, gestiunea integrată a zonelor costiere a devenit o strategie de amenajare a spațiului litoral larg preconizată și promovată atât în plan național, cât și internațional și experimentată pe teren în numeroase regiuni ale lumii. Astfel, la nivel internațional, numeroase organizații interguvernamentale au formulat recomandări prin care invită statele membre de a stabili mecanisme instituționale și juridice care să faciliteze o gestiune integrată. A fost cazul, de exemplu, al Consiliului Europei, începând din 1973, OCEDE în 1992 ori al Comunității Europene cu recomandarea sa din 2002 referitoare la aplicarea unei strategii de gestiune integrată a zonelor de coastă. În anul 1999, Consiliul Europei a elaborat chiar un model de lege privind gestiunea durabilă a zonelor costiere. Nu în ultimul rând, mai multe experiențe naționale ori transnaționale s-au derulat mai ales în cadrul programului de demonstrare al CE, dintre care 12 proiecte privind Marea Mediterană, și al Planului de acțiune privind această zonă. În context național, o serie de țări au elaborat și adoptat legi naționale referitoare la organizarea juridică a gestiunii integrate a zonelor de coastă. Toate aceste evoluții au cristalizat și impus un model de abordare integrată a problemelor litoralului, care să ia în calcul și să exprime specificitatea lor și nevoia integrării instituționale și decizionale. Astfel, în spiritul concilierii între diferitele afecțiuni ale litoralului și în cadrul unei gestiuni concertate și globale, normele Dreptului litoralului tind, la rândul lor, spre o perspectivă cvasi-integrată, globalizatoare.

10. Un drept de interferențe. Prin specificul destinațiilor sale, litoralul regroupează teritorii (spații) susceptibile a fi afectate prin diverse proiecte și care sunt supuse unor regimuri juridice diferite, de sorginte locală, națională ori unional europeană, care se suprapun, interferează și generează în practică situații conflictuale, ceea ce implică intervenția jurisdicțiilor competente. Astfel, pe cale jurisprudențială, se enunță și se statuează reguli, instrumente juridico-tehnice și dezvoltări ale instituțiilor juridice tradiționale adaptate realităților litorale. Un exemplu îl reprezintă, în acest context, particularizările pe care le suferă așa-zisele „principii protectoare”, cele ale dreptului urbanismului, fondate pe obiectivul echilibrului, precum și cel de sinteză, al dezvoltării durabile, atașat primordial dreptului mediului.

11. Dreptul litoralului. Dreptul mării. Drept maritim. Simpla asociere terminologicosemantică denotă, în sine, posibile confuzii și interferențe evidente. Dintre cele trei, dreptul mării se distinge, înainte de toate, prin apartenența la dreptul internațional public și referirea la spațiile marine. Dimpotrivă, dreptul maritim și dreptul litoralului aparțin drepturilor interne ale diferitelor state, aflate însă în conexiune cu primul. Astfel, unul cuprinde ansamblul regulilor juridice specifice direct aplicabile activităților pe care le determină marea, edictate de un stat suveran și aplicabile întreprinderilor și persoanelor³⁶, în timp ce secundul vizează gestiunea integrată a problemelor activităților economice, turistice, de amenajare și urbanism, protecție a mediului și conservare a resurselor naturale, într-o concepție durabilă a litoralului.

Se afirmă, pe bună dreptate, că asistăm în prezent la un fenomen de „maritimizare” a activităților litorale, în sensul că multiplicarea proiectelor pe și în mare, în special a celor relative la implementarea parcurilor eoliene, porturilor, terminalelor petroliere, platformelor off shore, insulelor artificiale ori uzinelor mareomotrice ș.a., generează noi probleme de ordin administrativ, precum cele ale limitelor de aplicare în mare a teritoriului localităților și a regulilor de urbanism. În fața provocărilor ridicate de eroziunea liniei de coastă, gestiunea domeniului public maritim, exploatarea plajei, multiplicarea proiectelor portuare, lupta împotriva diferitelor poluări marine etc. e nevoie din ce în ce mai mult de a anticipa răspunsurile cuvenite pentru o reflecție adecvată asupra instrumentelor de urbanism și mediu aferente.

12. Concluzii. Drept interfață uscat/mare, frontierele sale spațiale (coasta mării/coasta uscatului) par imposibil de trasat și sunt, în orice caz, intim legate de elemente de fapt, în frunte cu geomorfologia locală, la care se adaugă istoria așezărilor umane și dezvoltarea activităților economico-sociale. De aceea, el poate da impresia, în orice caz reduționistă, de a fi declinarea juridică a unui peisaj schimbător și a unui spațiu vag, imprecis, având o franjă maritimă și un spectru de uscat, în privința cărora abordarea geografică nu e suficientă spre a alimenta nevoia de

³⁶ P. Bonassies, Chr. Scapel, *Traité de droit maritime*, 2e édition, L.G.D.J., 2010, p. 3. Pentru încercările desfășurate în România în vederea elaborării și adoptării unui Cod maritim și în sensul dezvoltării acestei ramuri de drept, a se vedea: „Revista de drept maritim”, Supliment 2015, Proiectul Codului maritim român, lucrări pregătitoare, coordonator prof. univ. dr. Marin Voicu; M. Voicu, *Porturile maritime și fluviale. Drept intern și dreptul Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București, 2018.

precizie și de securitate a juristului. În pofida unor asemenea realități, nimic nu a împiedicat dreptul să se adapteze la plasticitatea unui atare obiect, cu o oarecare distanțare față de această noțiune pe cât de universală, pe atât de imprecisă precum litoralul, în privința căruia nu există o definiție juridică. Pe diferite porțiuni și funcționalități ale sale acționează norme juridice diverse, generând un puzzle de reglementări, mai dificil de reunit sub o nouă structură, care să genereze un ansamblu ale cărei proprietăți nu sunt reductibile la cele ale elementelor componente. O primă și cea mai evidentă constatare, în virtutea considerațiilor de mai sus, este aceea că Dreptul litoralului nu constituie (încă) o materie omogenă și o disciplină marcată de o suficientă unitate. Așa se face că, dacă se evocă existența unui ansamblu normativ special, nu se are în vedere atât sublinierea existenței unei ordini juridice omogene, cât desemnarea unui corpus de reguli aplicabile spațiului litoral, rezultate în mod esențial din dreptul public al bunurilor, dreptul urbanismului și dreptul mediului, aparținătoare, deopotrivă, dreptului intern, dreptului UE și dreptului internațional³⁷.

Specificitatea fizică a obiectului supus reglementării, complementaritatea solidară a afectațiunilor și numeroasele mize specifice ale teritoriilor litorale conferă regulilor juridice aferente un caracter particular, nu însă într-atât încât să constituie un sistem coerent. Sub aspect instituțional se evidențiază rolul important al autorităților și instituțiilor publice, în frunte cu cele locale, crearea unor structuri intersectoriale și articularea competențelor lor în amenajarea, păstrarea calității și gestiunea durabilă a problemelor litoralului. Fără a nega sau subestima rolul sectorului privat, mai ales în zona portuară și turistică, acest complex de actori publici, sub atenta observare a societății civile și controlul judecătorului de contencios administrativ, a dezvoltat un ansamblu normativ aparținător mai multor câmpuri disciplinare, cu o arhitectură complexă, aflat între cadrul național și teritorializarea dreptului. Complexitatea sa rezultă mai ales din faptul că metoda empirică, constând în compilarea numeroaselor probleme ale aplicării locale, l-a condus adesea la o analiză globală, cu reflexe pe măsură, la nivelul soluțiilor promovate. Ca atare, revine regulii de dreptul litoralului, instituțional și material, să încerce să sintetizeze reglementările juridice incidente, fără a neglija însă greutatea angrenajului său extra-juridic, și să le exprime astfel specificul. Desigur, din perspectiva dreptului pozitiv, nevoia unei abordări integrate a protejării litoralului (împotriva extinderii urbane, construcțiilor neadecvate în zonă și susceptibile

³⁷ L. Bordereaux, X. Braud, *Droit du Littoral...*, op. cit., p. 19.

a aduce atingere ecosistemelor care merită a fi protejate) și dezvoltării într-o viziune pe termen lung a activităților economice aferente (în special cele turistice) presupune adoptarea unui ansamblu de reglementări adecvate și coerente. În practica statelor, de exemplu cea a Franței, s-a recurs la adoptarea unei legi-cadru speciale în materie, dezvoltată și completată ulterior prin diverse reglementări³⁸.

Desigur, demersul teoretic se va desfășura mai ales după modelul nostru tradițional, cel francez, dar ținând seama de legislația națională existentă și de modul în care aceasta răspunde particularităților litoralului românesc, dezvoltărilor economico-sociale de până acum, perspectivelor de evoluție și cerințelor unei deveniri durabile; așadar, un drept al litoralului român, integrat reglementărilor și viziunilor strategiilor și politicilor unional-europene în domeniu și conectat datelor generale ale mondializării.

³⁸ Legea nr. 82/1986 privind amenajarea, protecția și punerea în valoare a litoralului. Considerată o lege de avangardă, adoptată cu unanimitate de voturi în parlament, aceasta vizează să concilieze protecția litoralului cu dezvoltarea economică. În cele peste trei decenii de la intrarea sa în vigoare, echilibrul s-a dovedit greu de stabilit. Adesea contestată ca o lege prea protectoare, împiedicând orice extensie a urbanizării în sectoarele prezervate, ea a fost considerată, de asemenea, ca „laisser-construire” în zone litorale deja saturate. Adoptată mai ales pentru amenajarea și protejarea litoralului, a devenit în cele din urmă și o sursă de perplexitate, în sensul că multe din conceptele pe care le promovează sunt dificil de interpretat și aplicat; totodată, contenciosul pe care l-a generat a deconcertat practicienii dreptului. Evoluțiile legislative intervenite după 1986 nu au ajutat la înțelegerea și explicitarea textului, care trebuie aplicat și combinat cu transformările dreptului urbanismului și dreptului mediului, în special, și cele ale dreptului public, în general. Despre statutul, semnificațiile și implicațiile legii franceze, a se vedea: J-L. Pissaloux, A. Rainaud (dir.), *Les trentes ans de la loi littoral*, Editura l'Harmattan, Paris, 2017.

II. Reglementări juridice internaționale privind protejarea mediului marin

Protecția mediului marin a fost înscrisă printre preocupările cooperării internaționale printr-o serie de recomandări (55, 86 și 94) adoptate de către Conferința ONU de la Stockholm (iunie 1972). Două decenii mai târziu, Agenda 21, adoptată în cadrul Conferinței de la Rio, a formulat în capitolul 17 principii și mijloace tehnice de gestiune integrată a zonelor de coastă, principii de acțiune pentru protecția mediului marin, pentru utilizarea durabilă a resurselor biologice și pentru intensificarea cooperării regionale. În același timp s-a derulat un proces laborios de elaborare și cristalizare de norme, mijloace și metode juridice specifice prevenirii și combaterii poluării marine, ajungându-se astăzi la un sistem de texte internaționale deosebit de complex, structurat geografic (nivel mondial și regional) ori pe tipuri și forme de poluări.

Evoluția reglementărilor internaționale în domeniu arată parcurgerea a trei faze cu obiective relativ diferite, dar interdependente (A. Kiss). Astfel, un prim răspuns al Dreptului internațional la ofensivă poluării marine l-a constituit un cadru juridic specializat, cu caracter parțial și strict adaptat la specificitatea poluantului și la cauza evenimentului; după Conferința ONU de la Stockholm a apărut un cadru juridic global, menit să trateze fenomenul în ansamblul său și exprimat formal în Convenția asupra dreptului mării (1982), dar cu principalul neajuns de a nu lua în considerare particularitățile geografice și oceanografice ale zonelor determinate și, în sfârșit, un cadru juridic global, dar destinat unui ecosistem particular; această abordare inovatoare permite să se ia în calcul ansamblul poluărilor care afectează o zonă și să se adopte măsuri conjugate de prevenire și combatere.

Protecția mediului prin Convenția asupra Dreptului mării (semnată la 10 decembrie 1982, intrată în vigoare la 16 noiembrie 1994, ratificată de România prin Legea nr. 110/1996). Dintre cele 320 de articole ale convenției, 46 sunt consacrate „protecției și păstrării mediului marin”, dispuse în partea a XII-a (art. 192-237) și în alte câteva capitole.

Conform documentului, poluarea mării constă în introducerea directă ori indirectă de către om de substanțe ori energie în mediul marin, inclusiv estuarele, dacă ea are ori poate avea efecte vătămătoare precum daunele aduse unor resurse biologice și faunei și florei marine, risc pentru

sănătatea omului, piedică activităților maritime, inclusiv pescuitul și alte utilizări legitime ale mării, alterarea calității apei mării din punctul de vedere al utilizării sale și degradării valorilor de agrement.

Documentul consacră pentru statele-părți un ansamblu de obligații generale referitoare la protecția mediului marin și prevenirea poluării, obligația de cooperare interstatală, la măsuri de poliție, represiune și reparație și la luptă împotriva diferitelor forme de poluare.

Obligațiile de protecție și prevenire cuprind: obligația de a proteja și de a prezerva mediul marin (cuprinsă în art. 192, care codifica o regulă cutumiară), dreptul suveran al statelor de a exploata resursele lor naturale conform politicii lor în materie de mediu și obligațiilor de a prezerva mediul marin (art. 193), obligația părților de a lua separat ori împreună „toate măsurile compatibile cu convenția care sunt necesare pentru a preveni, a reduce ori a stăpâni poluarea mediului marin, indiferent de sursa acesteia” (art. 194, alin. I), respectarea mediului altor state (art. 194, alin. 2), obligația de a lupta împotriva oricărei surse de poluare a mediului marin (art. 194, alin. 3) și de a nu folosi un tip de poluare cu altul (art. 195), precum și obligația statelor de a adopta legi și regulamente pentru a păstra, a reduce și a stopa poluarea mediului marin (art. 207).

Obligația de cooperare la nivel mondial și regional privește în special cazurile de situație critică datorată unei poluări accidentale (art. 197-199). Ea implică pentru țările în curs de dezvoltare o asistentă în materie științifică și tehnică (art. 202), presupune o supraveghere a riscurilor de poluare (art. 204) și o evaluare a efectelor activităților avute în vedere (art. 206).

Măsurile de poliție, de represiune și de reparație apar ca un adjuvant la cele de prevenire și de protecție și se referă la: dreptul de anchetă contra navelor aflate sub pavilion străin și situate în zona economică exclusivă ori deasupra platoului continental în raport cu o poluare prin scufundare (art. 226); nava poate să fie immobilizată în caz de răse de păgubire a mediului marin; dreptul statului de a reprimă o infracțiune comisă în afara mării teritoriale dacă statul de pavilion nu se angajează el însuși în urmărire; aplicarea de sancțiuni penale și pecuniare, cu caracter de măsuri reparatorii și cu stipularea unor proceduri de atac corespunzătoare (art. 235).

Referitor la prevederile vizând lupta împotriva diverselor tipuri de poluare, acestea privesc: poluarea de către nave (art. 211, care stipulează obligația statelor-părți de a adopta legi și alte

reglementări juridice pentru navele aflate sub pavilionul lor ori înmatriculate aici și care ar putea fi impuse navelor străine), poluarea prin imersie de deșeuri (art. 210), poluarea telurică (art. 207), poluarea determinată de explorarea și exploatarea fundului mărilor (art. 145 și 209), în sfârșit, situațiile critice generate de poluare (art. 197-200).

II.1. Convenții privind diferitele forme de poluare marină

O atare clarificare prezintă avantajul surprinderii particularizării regulilor generale la exigențele unor obiective mai concrete și relevării unor mijloace specifice de acțiune.

II.2. Regimul poluărilor marine generate de exploatarea navelor

Este stabilit în principal prin Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave (MARPOL 73/78, adoptată la Londra la 2 noiembrie 1973 și amendată prin protocolul din 1978, documente la care România a aderat prin Legea nr. 6/1993). Documentul înlocuiește Convenția internațională pentru prevenirea poluării apelor mării cu hidrocarburi din 1954, amendată, în ceea ce privește părțile la acea convenție. Obiectivul convenției este acela de a păstra mediul maritim prin asigurarea eliminării poluării intenționate (deversări operaționale) de hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare și reducerea la minimum a deversării accidentale a unor astfel de substanțe. Documentul se aplică navelor în sens larg, respectiv oricărui tip de nava exploatată în mediul marin, incluzând ambarcațiunile cu aripi portante, vehiculele cu pernă de aer, submersibilele, mijloacele plutitoare și platformele fixe sau plutitoare care sunt autorizate a aborda pavilionul unei părți la Convenție sau neautorizate în acest sens, dar care sunt exploatate sub autoritatea unei părți. Termenul „deversare” vizează orice descărcare de substanțe dăunătoare sau de ape uzate conținând astfel de substanțe, provenind de la o navă, inclusiv orice scăpare, evacuare, revărsare, scurgere, pompare, amânare sau vidanjare (art. 2, alin. 3). Violările convenției sunt sancționate în marea liberă de către statul de pavilion, în zonele naționale statul de coastă are o competență prioritară, iar statul portului în care se află nava are un drept la inspecție.

Orice navă trebuie să posede un certificat. Dacă inspecția efectuată este favorabilă, se comunica acest lucru statului de care depinde nava pentru că acesta să declanșeze urmărirea; statele-părți sunt ținute să coopereze în cercetarea infracțiunilor (art. 6). Convenția cuprinde cinci anexe tehnice, care stabilesc reguli specifice și precise: dispoziții privind construcția navelor (mai ales a petrolierelor) și unele metode de exploatare vizând reducerea poluărilor datorate hidrocarburilor (anexa I); dispoziții referitoare la substanțele lichide nocive transportate în vrac, divizate în patru categorii, în funcție de riscurile pe care acestea le prezintă (anexa II); navele care transportă substanțe vătămătoare sub forme condiționate (containere, cisterne ș.a.), apele uzate ale navelor (anexa IV) și gunoarele rezultate de pe nave (anexa V). De subliniat că ultimele trei anexe sunt facultative.

Convenția a fost însoțită de Protocolul I „Prevederi privind rapoartele asupra incidentelor implicând substanțe dăunătoare (în conformitate cu art. 8 al Convenției)” și Protocolul II „Arbitrajul” (în conformitate cu art. 10 al Convenției). Pentru o mai bună aplicare a regulilor vizând prevenirea poluării cu hidrocarburi (cuprinse în anexa nr. I a Convenției) și pentru amânarea aplicării anexei II până când anumite probleme tehnice vor fi rezolvate satisfăcător, la 17 februarie 1978 a fost semnat Protocolul privind Convenția internațională din 1973 pentru prevenirea poluării de către nave.

II.3. Reguli juridice internaționale vizând prevenirea poluărilor prin accidente ale navelor

Sunt stipulate mai multe texte internaționale, dintre care le remarcăm pe cele mai importante. Convenția internațională pentru salvarea vieții umane pe mare (Londra, 1 noiembrie 1974, supranumită Convenția SOLAS) urmărește atingerea obiectivului prevăzut în chiar titlul său prin stabilirea de reguli de construcție, de echipare și de funcționare a navelor, prescrie statelor reguli referitoare la ambalarea, marcarea și etichetarea acestor produse. Pentru a facilita aplicarea acestei convenții, Organizația Maritimă Internațională (OMI) a elaborat un Cod maritim internațional al mărfurilor periculoase (IMDG), a fost adoptat un Regulament internațional pentru prevenirea abordajelor în mare (1972), care contribuie la ameliorarea securității prin fixarea de reguli și codificarea semnalelor de navigație, Convenția referitoare la protecția

mediului marin (Londra, 1990), care privește măsuri de prevedere și de cooperare privind poluarea marina cu petrol (adoptată în cadrul OIM).

Intervenția în caz de poluare ori de risc de poluare prin hidrocarburi ori alte substanțe periculoase

Documentul specific în domeniu este reprezentat de Convenția asupra intervenției în largul mării în caz de accident antrenând ori putând antrena o poluare prin hidrocarburi (Bruxelles, 29 noiembrie 1969, intrată în vigoare la 6 mai 1975), la care se adaugă un protocol care acoperă substanțele periculoase (2 noiembrie 1973). Principala contribuție a Convenției consta în aceea că părțile pot să adopte în largul mării, asupra navelor care nu abordează pavilionul lor, măsurile necesare pentru a preveni, atenua ori elimina poluarea. Statul riveran poate interveni pentru a face față unui pericol grav și iminent care amenință coastele sale, drept de intervenție care apare ca exorbitant în raport cu dreptul internațional clasic. Statul riveran consultă statul de pavilion, notifica măsurile navei accidentată și poate remorca, colmata ori distruge epava, înțelegând că operațiunea trebuie să fie proporțională pagubei ori amenințării. Autorizarea statului riveran de a interveni constituie o excepție de la principiul libertății mărilor; această intervenție nu este posibilă în raport cu navele de război. Sunt apoi numeroase convenții regionale și mondiale în care cooperarea joacă un rol esențial în gestionarea intervenției de urgență.

Protocolul din 2 noiembrie 1973 privind intervenția în largul mării în caz de pericol de poluare prin substanțe, altele decât hidrocarburi (în vigoare de la 3 martie 1983), extinde regulile convenției din 1969 și asupra substanțelor periculoase enumerate într-o listă stabilită de Comitetul mediului marin al OMJ și care sunt considerate că pun în pericol sănătatea omului, vătăma resursele vii și pot aduce atingere valorilor de agrement ale mediului marin ori împiedica alte utilizări legitime ale mării.

II.4. Reglementările internaționale privind repararea pagubelor datorate mareelor negre

Sub impactul unor accidente majore, precum Torrey-Canyon (1967), Amoco-Cadiz (1978) și Exxon-Valdez (1989); la nivel internațional au fost adoptate o serie de convenții vizând aceasta problematică. Prima în timp este Convenția referitoare la răspunderea civilă pentru pagubele

datorate poluării prin hidrocarburi (Bruxelles, 29 noiembrie 1969, ratificată de România prin OG nr. 15/2000), amendată prin trei protocoale succesive: Londra, 19 noiembrie 1976, 25 mai 1984 și 27 noiembrie 1992. Potrivit art. 6 alin. 1 din Convenție, „dauna prin poluare” reprezintă orice pierdere ori orice daună exterioară navei, cauzată printr-o contaminare rezultată dintr-o scurgere ori aruncare de hidrocarburi ori când se produce aceasta scurgere ori aruncare; sunt vizate accidentele care se produc în orice zonă a mării, până la 200 mile de la liniile de bază: zona economică, marea teritorială, apele interioare. În privința identificării autorului poluării, răspunderea este canalizată spre proprietarul navei de la momentul producerii evenimentului, excluzându-se expres orice acțiune contra cazurilor când aceștia ar acționa cu intenția de a cauza pagubele ori știind că o pagubă ar rezulta din acțiunea lor. Documentul stabilește un regim de răspundere fără culpă, bazat pe risc, în sarcina proprietarului navei petroliere. Drept cazuri de exonerare sunt prevăzute: atunci când paguba rezultă dintr-un fenomen natural având caracterul unui eveniment de forță majoră, acte de ostilitate, din faptul deliberat al unui terț ori din neglijența unei autorități responsabile de securitatea navigației. Răspunderea este acoperită printr-o asigurare obligatorie; un prim plafon este suportat de proprietar și asigurarea sa. În ipoteza în care acesta a comis o culpă, el va fi ținut la plata integralității sumei. În contrapartidă, convenția și protocoalele limitează răspunderea la un quantum maxim determinat și cunoscut dinainte. Potrivit art. 5, proprietarul navei este în drept să-și limiteze răspunderea sa la un nivel total per eveniment la trei milioane unități de cont pentru navele de slab tonaj, fără ca suma totală să poată să depășească 59,7 milioane de unități de cont pentru navele de tonaj putemic (o unitate de cont echivalează cu un drept special de tragere - DST- al FMI). O a doua convenție se referă la crearea unui fond internațional de indemnizare (FIPOI) pentru pagubele datorate poluării prin hidrocarburi (Bruxelles, 18 decembrie 1971, și protocoalele adiționale din 1976 și 1984). Dincolo de plafonul de răspundere stabilit prin convenția din 1969, indemnizația este asigurată de acest fond internațional, alimentat prin contribuțiile industriilor petroliere din statele membre; fondul intervine, de asemenea, în ipoteza în care proprietarul navei nu este de găsit ori este insolubil. FIPOI este organizat și funcționează ca o veritabilă organizație internațională, cuprinzând o adunare (constituită din reprezentanții tuturor statelor contractante), un secretariat și un comitet executiv. La 16 mai 2003 a fost adoptat la Londra Protocolul privind fondul complementar al Organizației Maritime Internaționale (OMI). El deține între 171,5 milioane și 920 milioane de euro anual, din care se indemnizează victime ale poluării de la 1 ian. 2004. O a

treia convenție privește răspunderea pentru daune de poluare prin hidrocarburi rezultate din cercetarea și exploatarea resurselor minerale ale subsolului marin (Londra, 1 mai 1977), conform căreia exploatantul instalației din momentul evenimentului este responsabil de orice pagubă produsă prin poluare, iar sistemul este asemănător celui instituit prin convenția din 1969.

În afară de hidrocarburi, și alte substanțe toxice pot provoca prejudicii mediului marin care necesita repararea și implică răspunderea vinovaților. În acest sens, la 3 mai 1996 a fost adoptată Convenția internațională privind responsabilitatea și indemnizarea pentru daunele legate de transportul pe mare de substanțe nocive și potențial periculoase (Convenția SNDP). Documentul acoperă toate categoriile de produse poluante: hidrocarburi în vrac, alte substanțe lichide în vrac, materii periculoase, gaze lichefiate, reziduuri ș.a. Convenția stabilește un sistem de răspundere similar celui instituit prin convenția din 1969; materiile vizate sunt enumerate în anexă, iar un fond de indemnizare asigură repararea în cazul în care proprietarul este exonerat de răspundere ori cuantumul total al indemnizației depășește plafonul prevăzut de convenție. Fondul de indemnizare este o persoană juridică, ale cărei decizii sunt luate de o Adunare a reprezentanților statelor contractante și executate de un administrator; fondul greează contribuțiile anuale vărsate de părți și prelevate, de acestea de la persoanele care au primit în cursul anului precedent, pe teritoriul statului respectiv, peste 20.000 tone de încărcare, care dau naștere la contribuție. Aceste contribuții sunt vărsate într-un cont special, divizat într-un cont general și conturi speciale (în raport cu tipurile de substanțe periculoase). Fiecare stat-parte fixează o listă a persoanelor contribuitoare, cantitățile încărcate și adresa administratorului.

Drepturile de indemnizare se sting în lipsa de acțiune într-un termen de trei ani. Tribunalul sesizat cu o asemenea cauză este competent să cunoască orice cerere de indemnizare din aceeași daună introdusă contra fondului, întrucât aceasta din urmă este exclusivă de orice altă acțiune având același obiect.

În sfârșit, la 23 martie 2001 a fost semnată Convenția internațională privind răspunderea civilă pentru daune cauzate de poluarea provenind din buncărele navelor. Documentul este modelat după convenția din 1969, dar permite indemnizarea pagubelor neluate în calcul de aceasta, respectiv cele provocate de scurgerile din rezervoarele navelor.

II.5. Regimul juridic internațional al poluărilor prin scufundarea de deșeuri

Este stabilit prin Convenția asupra prevenirii poluării marilor rezultate din imersia deșeurilor (Londra, 29 decembrie 1972) și privește deversările deliberate în mare ale deșeurilor de pe nave și aeronave. Documentul utilizează tehnica listelor, astfel ca deversarea anumitor deșeuri foarte periculoase (precum cele puternic radioactive, mercurul) este interzisă (cuprinsă în „lista neagră”, respectiv anexa I), imersia altora este supusă eliberării prealabile a unui permis special, fiind considerate mai puțin periculoase - deșeuri care cuprind cantități notabile de plumb, de cupru etc. (înscrise în lista „gri”, anexa II) - și o a treia categorie de deșeuri, care nu se afla pe cele două liste și pentru care este suficient un permis general. În anexa III este descris conținutul autorizației de imersie, atât din punctul de vedere al compoziției deșeurilor, cât și al locului și metodei de scufundare. Printr-un protocol din 2 martie 1983 s-a interzis incinerarea deșeurilor toxice în mare. Pe plan regional se remarcă Convenția pentru prevenirea poluării marine prin operații de imersie în Atlanticul de Nord-Est și în Marea Nordului (Oslo, 15 februarie 1972, intrată în vigoare la 7 aprilie 1974 și amendată prin protocoalele adiționale din 2 martie 1983 și din 5 decembrie 1989) și Convenția asupra protecției Marii Baltice (Helsinki, 22 martie 1974), care, cu rare excepții, merg până la interzicerea oricărei imersii.

II.6. Reglementările internaționale privind poluările de origine telurică

Poluarea marină prin substanțe nocive de origine chimică sau bacteriologică, deversate direct de pe coasta ori aduse de cursurile de apă, este considerată formă de vătămare cea mai gravă și masivă.

După unele estimări ea reprezintă astăzi circa 80 la sută din poluarea mărilor și oceanelor. Primul text internațional care a abordat acest tip de poluare a fost Convenția privind protecția mediului marin în zona Marii Baltice, adoptată la Helsinki, la 22 martie 1974, dar documentul specific în materie îl constituie Convenția asupra prevenirii poluării marine de origine telurică (Paris, 4

iunie 1974 intrată în vigoare la 6 mai 1978), aplicabilă regiunii Atlanticului de Nord-Est și unei pați a Oceanului Arctic. A fost amendată printr-un protocol din 26 martie 1986. Statele-părți se obligă să elimine poluarea mărilor de origine telurică prin substanțele enumerate în prima parte a anexei A și să limiteze strict poluarea prin substanțe prevăzute în a doua parte a anexei A. În ultima parte a anexei sunt plasate substanțele radioactive al căror control trebuie să fie riguros.

Ca aspecte inovatoare se remarcă: un sens larg al termenului de poluare telurică (orice poluare provenită de pe coaste, cursuri de apă, canalizări ori structuri artificiale plasate sub jurisdicția părților), extinderea să și la poluarea atmosferică recazută asupra zonelor marine vizate, câmpul de aplicare privește nu numai marea liberă, ci și apele aflate sub jurisdicția statelor, principiile convenționale privind și o parte a teritoriului terestru al statului contractant ș.a.

Documentul a creat o comisie însărcinată cu supervizarea aplicării convenției, elaborarea de programe pentru eliminarea și reducerea poluării de origine telurică (din surse de pe uscat) și formarea de recomandări pentru amendarea listelor de substanțe cuprinse în anexa A. Pentru supravegherea acestor poluări, Convenția a prevăzut stabilirea în mod progresiv a unei rețele de observație permanentă, pentru a evalua nivelul de poluare și eficacitatea măsurilor adoptate și aplicate.

II.7. Conservarea resurselor biologice ale mărilor

O altă problemă importantă a protecției mediului marin o reprezintă conservarea resurselor biologice ale mării. Dacă în zonele aferente jurisdicțiilor naționale statele își exercită drepturile suverane, în marea liberă funcționează principiul libertății pescuitului. Diversele instrumente internaționale în prezență stipulează o serie de limite și condiții menite să contribuie la protejarea speciilor. Astfel, Convenția asupra dreptului mării interzice supraexploatarea resurselor în marea liberă (art. 119) și în zona economică exclusivă (art. 61); statele trebuie să coopereze pentru conservarea resurselor biologice pe care le exploatează în comun, atât în privința resurselor situate în mai multe zone economice adiacente, cât și în cea a celor situate în marea liberă.

Totodată, tratatele de conservare a naturii care au ca obiect protecția speciilor amenințate se aplică și animalelor marine.

Cele mai multe reglementările în materie vizează limitarea libertății pescuitului. Convenția asupra dreptului mării stabilește și în această privință regulile de bază; dacă art. 116 prevede ca toate statele au dreptul ca resortisanții lor să ia măsurile impuse pentru conservarea, resurselor biologice și să determine pe specii „un volum admisibil de capturi”. Sunt, de asemenea, reglementări privind anumite specii de pește: ton (Convenția pentru conservarea tonidelor în Atlantic, Rio de Janeiro, 15 mai 1966), somon (Convenția privind conservarea somonului în Atlanticul de Nord, Reykjavik, 2 martie 1982), referitoare la anumite zone (de exemplu, Atlanticul este divizat în șase zone). Circa 25 de tratate fixează cote, perioade, criterii de pescuit, iar comisii internaționale aferente gestionează problemele respective.

Semnificativ este în acest context Acordul pentru aplicarea dispozițiilor Convenției ONU asupra dreptului mării din 10 decembrie 1982, referitoare la conservarea și gestionarea stocurilor de pește ale căror deplasări se efectuează atât în interiorul, cât și în afara zonelor economice exclusive (stocks chevauchants) și ale stocurilor de pești mari migratori, adoptat la New York, la 4 august 1995. Documentul vizează conservarea pe termen lung și gestionarea durabilă a fondurilor de pește înrudite și a fondurilor de pești mari migratori în zonele care nu țin de jurisdicția națională. Ca principii generale sunt menționate: asigurarea durabilității pe termen lung a stocurilor de pește, abordarea precaută, evaluarea impactului pescuitului, al altor activități umane și al factorilor de mediu asupra stocurilor și speciilor vizate, protejarea biodiversității marine, respectarea intereselor pescarilor care practica pescuitul artizanal și de subzistență. (.....) Prevederi speciale se referă la abordarea prudentă (art. 6), compatibilitatea măsurilor de conservare și gestionare (art.7) și se stabilesc mecanisme de cooperare internațională privind speciile înrudite de pești și fondurile de pești mari migratori.

II.8. Convenții regionale privind protecția mediului marin

Datorită particularităților și exigentelor speciale ale protecției marilor regionale, începând din 1968 s-au adoptat o serie de convenții regionale ce formează astăzi un adevărat sistem la nivel internațional. Astfel, între 1969 și 1972, sub impactul unor importante „maree negre” au fost adoptate primele convenții de acest gen: Convenția în materie de luptă contra poluării apelor

Mării Nordului prin hidrocarburi (Bonn, 9 iunie 1969), Acordul de la Copenhaga (16 septembrie 1971) care stabilește o cooperare între patru țări nordice în același domeniu, și Convenția de la Oslo (15 februarie 1972) referitoare la prevenirea poluării marine prin operațiunile de imersie efectuate de către nave și aeronave în Marea Nordului și Atlanticul de Nord-Est.

Programul UNEP/PNUM privind mările regionale

O importanță deosebită a avut pentru dezvoltarea cooperării internaționale în domeniu lansarea de către Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP/PNUM), în anul 1974, a bine cunoscutului program pentru „marile regionale”, având două obiective fundamentale: lupta contra poluărilor și gestionarea resurselor marine și de coastă. Regionalizarea, fondată pe specificitatea geografică și ecologică a fiecărei mari regionale, a contribuit la stabilirea de legături între statele riverane și la crearea de rețele de cooperare tot mai perfecționate. Rezultatul l-a reprezentat un ansamblu de instrumente, compuse cel mai adesea dintr-un plan și o convenție generală pentru protecția mediului marin, însoțite de protocoale consacrate unor probleme precum imersia deșeurilor, cooperarea în caz de accidente, poluarea telurică etc. Primul dintre aceste ample documente a fost încheiat la 16 februarie 1976 la Barcelona, pentru protecția Mării Mediterane contra poluării, însoțit de patru protocoale speciale (referitoare la prevenirea poluării mării prin operațiunile de imersiune efectuate prin nave și aeronave, cooperarea în materie de luptă împotriva poluării prin hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare în caz de situație critică, protecția mării contra poluării de origine telurică, arealele special protejate ale Mediteranei). În același sens, Consiliul CEE a adoptat Decizia nr. 77 /585/CEE privind protecția Mării Mediterane. Au urmat: Convenția regională de la Al-Kuwait, pentru cooperarea în vederea protecției mediului marin contra poluării, din 24 aprilie 1978, Protocolul adițional referitor la cooperarea regională în materie de luptă împotriva poluării prin hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare în caz de situație critică, Convenția de la Abidjan din 23 martie 1981 privind cooperarea pentru protecția și dezvoltarea mediului marin și de coastă din Africa Occidentală și Centrală, Protocolul referitor la cooperarea în materie de luptă împotriva poluării în caz de situație critică, Convenția de la Limă din 20 noiembrie 1981 privind protecția mediului marin și arealele de coastă ale Pacificului de Sud-Est, Acordul de la Limă din 12 noiembrie 1981 privind cooperarea regională în lupta împotriva poluării prin hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare în caz de situație critică, Protocolul referitor la protecția împotriva poluării de origine telurică,

Protocolul adițional privind cooperarea regională în lupta contra poluării prin hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare, Convenția regională de la Jeddah din 14 februarie 1982 privind conservarea mediului Mării Roșii și Golfului Aden, Protocolul referitor la cooperarea regională în materie de luptă ontra poluării prin hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare în caz de situație critică Convenția de la Cartagena de Indias (Colombia) din 24 martie 1983 pentru protecția și valorificarea mediului marin în regiunea Caraibilor, Protocolul asupra cooperării în materie de luptă împotriva deversărilor de hidrocarburi în regiunea Caraibilor, Convenția de la Noumea din 24 noiembrie 1986 pentru protecția resurselor naturale și mediului în regiunea din Pacificul de Sud.

Aceste reglementări regionale s-au dezvoltat în mod diferit. În afară de cele de la Barcelona, care au creat sistemul cel mai complex, Convenția regională pentru Pacificul de Sud-Vest cuprinde reguli mai precise referitoare la poluare telurică. Altele, nu cuprind decât reguli privind situațiile critice. De altfel acest ultim subiect este tratat în toate documentele de acest gen.

În prezent, peste 130 de state cooperează, sub diferite forme, în 11 regiuni ale lumii în vederea protecției marilor împotriva diverselor surse și forme de poluare. Analiza experienței de până acum în aplicarea programului PNUM privind marile regionale arată că inițiativa și-a dobândit utilitatea mai ales ca model pentru facilitarea integrării problemelor mediului marin în managementul zonelor de coastă, coordonarea pregătirilor, asistența tehnică și financiară și cercetarea științifică. Ca regulă, au avut succes în aplicare ansamblurile convenționale și programele regionale bazate pe conventii-cadru puternice și față de care s-a manifestat o voință ,politică a statelor-parți de a asigura evoluția continuă a planurilor de acțiune, protocoalelor adiționale și a instituțiilor și nu s-a ajuns la rezultate semnificative acolo unde finanțarea și infrastructura au rămas insuficiente. La nivel general se observă o trecere clară de la controlul poluării marine la managementul mediului marin și al resurselor sale, pe linia obiectivelor promovate de Agenda XXI.

Bazându-se și dezvoltând principiul și viziunea Convenției asupra dreptului mării din 1982, convențiile privind marile regionale și evoluțiile lor au marcat trecerea de la orientarea spre utilizare la orientarea spre resurse, considerată drept esența unui drept al mării.

III. Protecția Mării Negre împotriva poluării

Aproape o treime din zonele de uscat ale Europei au legături cu Marea Neagră. Este o zonă ce include părți majore din 17 țări, 13 orașe mari și circa 160 milioane de oameni. Aici se varsa mările, fluvii europene: Dunărea, Niprul și Donul, iar singura legătură cu oceanele lumii este strâmtoarea Bosfor, cu doar 70 m adâncime și 700 m lățime, în timp ce adâncimea Marii Negre depășește în unele locuri 2 km. Datorită acestor condiții de mediu, apele Marii Negre sunt „moarte” sub adâncimea de 180 m, aceasta devenind cel mai mare bazin anoxic din lume. Întregul ecosistem este într-un proces avansat de degradare. Introducerea accidentală de faună, distrugerea resurselor estetice ale litoralului, supraexploatarea resurselor sunt realități evidente.

Poluarea în pescuitul iresponsabil au dus la diminuarea resurselor biologice, a diversității speciilor și a cadrului natural al ecosistemului Marii Negre. Astfel, în ultimele decenii, s-a înregistrat o scădere drastică a numărului delfinilor și a speciilor și cantităților de pește, între cele două fenomene existând o relație cauzală. Astfel, pescuitul excesiv a afectat nu numai resursa de pește, dar prin aceasta și sărăcirea cantității de hrană pentru delfini, cu consecințele aferente. S-au adăugat cauze precum: capturarea accidentală în timpul activităților de pescuit legal sau ilegal (braconaj) cu utilizarea unor metode și instrumente abuzive (precum unelte fixe, cum ar fi setcile pentru calcan), poluarea apelor mării cu produse petroliere din ape reziduale (în condițiile în care nici un mare or~ riveran nu are stație de epurare adecvată), ceea ce a dus la îmbolnăvirea populațiilor de pește și de delfini, la perturbarea habitatului lor natural.

Asemenea fenomene și practici dăunătoare au făcut că, dacă în anii '40 efectivele de delfini erau estimate la 1,5-2 milioane de exemplare, în anul 1965 numărul lor a ajuns la doar 300.000 de exemplare (cu 62.000 de capturi anual), în 1980 numărul s-a redus cu 50.000 de exemplare, iar în anul 2000 a ajuns la aproape 20.000 de exemplare, adică 10% din numărul delfinilor înregistrat în 1940. Se estimează că, în prezent, numărul delfinilor din Marea Neagră este de 500-1000 afalini, 400-600 de marsuini și 600-800 de delfini comuni.

În privința peștelui, dacă în 1965 douăzeci și cinci de specii erau exploatate comercial, în prezent sunt exploatate doar cinci, și acestea cu slabă productivitate și de clasă inferioară. În ultimii ani, creșterea la nivel mondial a prețului anumitor specii de pești, mai ales al calcanului,

sau starea de sărăcie accentuată aferenta tranziției caracteristice majorității statelor riverane a accentuat condițiile socioeconomice defavorabile conservării resurselor naturale și a biodiversității Mării Negre.

Flora și fauna marină sunt afectate și de introducerea accidentală a unor specii străine, precum meduza nemiopsis, adusă prin apa de balast a vaselor din zona Atlanticului de Nord. Reperată în 1987, s-a înmulțit în ritm alarmant jucând un rol important în dispariția hamsiilor, consumând hrană, larvele și icrele acestora.

Potrivit experților, 90% din volumul total al apelor Mării Negre sunt lipsite de oxigen, în marea majoritate a vieții marine este concentrată la suprafața, iar restul de 10%. În mediul marin se deversează o enormă cantitate de poluanți de origine fluvială, mai ales din Dunăre, Nipru și Don. Starea sa ecologică în ansamblu și mai ales în partea sa nord-vestică, aflată sub influența nemijlocită a aportului de apă dulce al fluviilor, este extrem de gravă și amenințată de un posibil colaps pe termen scurt. Toate modificările care au alterat profund starea de echilibru a ecosistemului marin s-au datorat reducerii stratului de H₂S, accentuării hipoxiei, pătrunderea unei cantități uriașe de poluanți minerali și organici.

III.1. Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării (1992)

Intensificarea cooperării subregionale și apariția unor noi probleme au reclamat adoptarea unui regim special de ocrotire împotriva degradării mediului marin. În acest context, la 21 aprilie 1992, la București a fost semnată de către reprezentanții statelor riverane (Bulgaria, Georgia, România, Federația Rusă, Turcia și Ucraina) Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, însoțită de trei protocoale adiționale. Este vorba despre un ansamblu convențional în care regimul juridic general este stabilit de convenție, iar regimurile speciale de protecție a mediului marin împotriva unor forme particulare de poluare - din surse de pe uscat, cu petrol și alte substanțe nocive în situații de urgență și poluarea prin descărcarea - sunt prevăzute de protocoalele adiționale.

În spiritul reglementărilor internaționale generale în materie, Convenția referitoare la protecția Mării Negre a recunoscut în preambul că „resursele naturale și de agrement ale acesteia pot fi păstrate în primul rând prin eforturile comune ale țărilor riverane” și, în consecință, sunt luate în considerare „caracteristicile hidrologice și ecologie speciale ale Mării Negre și sensibilitatea deosebită a faunei și florei acesteia la schimbările de temperatură și de compoziție ale apei mării”. Găsim aici o definiție general acceptată a mării regionale ca o zonă specifică a oceanului, caracterizată printr-o anumită unitate geografică, oceanografică, halieutică, umană chiar.

În ciuda impreciziei semnificațiilor juridice ale noțiunilor în materie, Marea Neagră poate fi caracterizată ca o mare regională, semideschisă (de tip mediteranean), cu un mediu marin deosebit de vulnerabil.

Câmpul geografic de aplicare a convenției cuprinde marea teritorială în zona economică exclusivă din Marea Neagră a fiecărei părți contractante. Întocmai ca și celelalte convenții referitoare la mări regionale (cu excepția celei de la Jeddah), și cea de față exclude orice aplicare a prevederilor sale la apele interioare ale statelor semnatare, permițând, în schimb, protocoalelor adiționale să prevadă altfel, în funcție de obiectivele fiecăruia.

Astfel, Protocolul privind protecția mediului marin al Mării Negre împotriva poluării din surse de pe uscat se aplică și la apele interioare față de liniile de bază de la care se măsoară lățimea mării teritoriale și în cazul cursurilor de apă dulce, până la limita apei dulci (art. 3, care preia prevederile pertinente ale protocoalelor III și IV ale Convenției de la Barcelona).

În termeni geografici, convenția se va aplica la Marea Neagră propriu-zisă, având ca limita de sud linia care unește capul Kelagra și capul Dalyan.

În vederea precizării semnificațiilor și circumscrierii cât mai exacte a câmpului de aplicare, convenția stabilește înțelesurile acordate unor noțiuni ca: poluarea mediului marin, nave, descărcare și substanța nocivă.

a) Definirea poluării mediului marin: În definirea acestui concept, convenția preia dispozițiile art. 1, alin. 4 al Convenției ONU privind dreptul mării, din 10 decembrie 1982, prevăzând ca „poluarea mediului marin înseamnă introducerea de către om, direct sau indirect, de substanțe sau energie în mediul marin, inclusiv estuare, care au sau pot avea ca rezultate asemenea efecte

dăunătoare cum sunt vătămarea resurselor vii și a vieții marine, pericole pentru sănătatea omului, obstacole pentru activitățile pe mare, inclusiv pescuitul și alte folosințe legitime ale mării, degradarea calității de folosință a apei mării și deteriorarea condițiilor de agrement" (art. II.1). Din păcate documentul nu a reflectat întreaga viziune a Convenției dreptului mării în această privință, rezumându-se la termenii art. 1, alin.4. Într-adevăr, aceasta a lărgit prin art. 196 semnificațiile termenului de poluare că acoperind și poluarea mediului marin rezultând din „utilizarea tehnicilor”, fără a preciza despre ce tehnici este vorba, precum și „introducerea intenționată ori accidentală într-o zonă a mediului marin de specii străine ori noi, care ar putea provoca schimbări considerabile și vătămătoare”.

b) *Nave*: Pentru scopurile convenției, nave înseamnă navele de deplasare pe mare de orice tip. Acest termen include navele cu elice, vehiculele cu motor de aer, submarinele, mijloacele plutitoare, indiferent dacă sunt sau nu autopropulsate, platformele și orice alte construcții amplasate pe apă. Aeronavele reprezintă orice mijloace de deplasare în aer de orice tip (art. II. 2, a și b). În circumscrierea câmpului de aplicare, în temeiul imunității suverane, convenția a stabilit că nu se aplică nici unei nave de război, nave auxiliare, altor nave sau aeronave aflate în proprietatea sau care sunt exploatate, de către un stat fi folosite, la acea dată, numai în serviciul necomercial al guvernului (art. IV), Cu toate acestea, fiecare parte contractantă este ținută să adopte măsuri adecvate care să nu stânjenească operațiunile unor asemenea nave sau aeronave aflate în proprietatea sa ori exploatate de ea, ca acestea să acționeze într-o măsură conform dispozițiilor convenției.

c) *Descărcarea*: este definită atât în sens pozitiv, ca orice deversare deliberată de deșeuri sau alte materiale de pe nave sau aeronave, orice sabordaj deliberat de nave sau aeronave, cât și negativ, neincluzând: 1) deversarea de deșeuri sau alte materiale care rezultă în mod direct sau indirect din exploatarea normală a navelor sau aeronavelor și a echipamentului lor, altele decât deșeurile sau alte materiale transportate de sau de la nave sau aeronave, care sunt exploatate în scopul deversării unor asemenea materiale sau derivate din tratarea unor asemenea deșeuri sau altor materiale pe nave sau aeronave; 2) orice depunere de materiale pentru un alt scop decât simpla deversare a acestora, cu condiția ca o asemenea depunere să nu fie contrară scopurilor acestei convenții.

d) *Substanță nocivă*: înseamnă, în înțelesul convenției orice substanță periculoasă, otrăvitoare sau un alt tip de substanță care, introdusă în mediul marin, din cauza toxicității ei și/sau persistentă și/sau caracteristicilor bioacumulative, ar cauza poluare sau ar afecta negativ procesele biologice.

Convenția reafirmă ca principii generale în raporturile dintre statele părți: deplina egalitate în drepturi și îndatoriri, respectarea suveranității naționale, independența, neamestecul în treburile interne, avantajul reciproc și alte principii și norme corespunzătoare ale Dreptului internațional. O dezvoltare specială o cunosc dreptul și obligația semnatarilor de a coopera în vederea prevenirii, reducerii și controlului poluării, pentru a proteja și a conserva mediul marin al Mării Negre.

Ca în toate convențiile privind protecția mărilor regionale, și cea referitoare la Marea Neagră, după ce afirma în preambul disponibilitatea de a coopera pentru conservarea mediului marin și protejarea resurselor vii ale acestuia împotriva poluării, relevă necesitatea colaborării științifice, tehnice și tehnologice în acest sens. De asemenea, „pe baza abordării regionale concertate”, este prevăzută și colaborarea cu organizații internaționale interesate.

În spiritul „comunității de interese” și „patrimoniului regional”, precum și al adevărului ca „poluarea rezultă și din surse de pe uscat din alte țări ale Europei”, convenția este deschisă aderării oricărui stat neriveran la Marea Neagră „interesat de realizarea scopurilor prezentei convenții în care să contribuie în mod substanțial la protecția în conservarea mediului marin al Mării Negre”.

Obligația generală de cooperare se manifestă sub forma informării, consultării, concertării și negocierii. O reglementare specifică și detaliată vizează cooperarea științifică și tehnică și supravegherea stării mediului marin.

Spre deosebire de situația mării majorității a ansamblurilor convenționale ale celorlalte mari regionale Convenția privind Marea Neagră a instituit o nouă structură instituțională de cooperare permanentă, Comisia pentru Protecția Mediului Marin al Mării Negre, cu sediul la Istanbul. Comisia este formată din reprezentanți ai statelor-părți (care se bucură de privilegii și imunități diplomatice, în conformitate cu dreptul internațional și în condițiile stabilite prin Acordul din 28 aprilie 2000 privind privilegiile și imunitățile acordate Comisiei pentru protecția

mediului marin al Mării Negre, ratificat de România prin Legea nr. 746/2001), iar președinția să va fi asumată prin rotație de către fiecare parte contractantă, în ordinea alfabetică a limbii engleze. Organismul se va întruni cel puțin o dată pe an, președintele putând convoca reuniuni extraordinare, la cererea oricărei părți contractante.

În exercitarea funcțiilor sale comisia (are capacitatea juridică necesară) emite hotărâri și recomandări, adoptate cu unanimitate de membrii săi. În privința competenței sale, organismul adopta regulile de procedura pentru exercitarea funcțiilor sale, decide asupra organizării activităților și stabilește organele subsidiare conform prevederilor convenției. Referitor la funcțiile comisiei, acestea constau în general în elaborarea de recomandări vizând măsurile necesare pentru realizarea scopurilor convenției, amendamentele necesare la aceasta și la protocoalele adiționale, măsuri suplimentare pentru protecția mediului marin, elaborarea de criterii referitoare la prevenirea, reducerea și controlul poluării, cooperarea cu organizațiile internaționale competente, în special în vederea dezvoltării unor programe adecvate ori obținerii de asistență în îndeplinirea obiectivelor generale. Ca și în cazul altor convenții, pe baza recomandării comisiei sau la cerere, conferințe diplomatice ale părților contractante se pot reuni în scopul adoptării de amendamente la convenție și/sau la protocoale. Comisia este asistată în activitatea ei de un secretariat permanent, compus dintr-un director executiv și funcționarii (desemnați dintre cetățenii tuturor statelor riverane Mării Negre).

Prin acordul semnat la Istanbul la 28 aprilie 2000 (ratificat de România prin Legea nr. 746/2001) s-au stabilit privilegiile și imunitățile acordate Comisiei pentru Protecția Mediului Marin al Mării Negre în raport cu responsabilitățile conferite și cerința realizării eficiente a scopurilor și funcțiilor sale. Astfel, comisiei i se conferă personalitate juridică și capacitatea aferentă de a contracta, de a achiziționa și de a dispune de bunuri mobile și imobile și de a sta în justiție.

Privilegiile și imunitățile se referă la: imunitatea în fața autorităților legale, inviolabilitatea sediului și a arhivelor, scutirea de taxe vamale și de accize, imunitățile reprezentanților părților contractante, președintelui comisiei și oficialilor secretariatului ș.a.

Ca de obicei, părțile contractante își asumă angajamentul general de a lua individual sau în comun, toate măsurile necesare în concordanță cu dreptul internațional și în conformitate cu prevederile acestei convenții, pentru „a preveni, a reduce și a controla poluarea” (art. V.2).

În acest sens, în spiritul unei metode sectoriale de abordare sunt prezentate măsurile necesare în vederea combaterii unor forme ori surse speciale de poluare. Astfel, convenția consacră (art. VI) angajamentul fiecărei părți contractante de a preveni poluarea mediului marin al Mării Negre prin orice sursă cu substanțe periculoase și materiale (stabilite într-o anexă, respectiv la categorii, printre care: compuși organostanici, mercur, cadmiu, plumb și compuși acestora etc.).

Fata de o altă formă de poluare, cea de pe nave, părțile contractante se obligă să adopte, individual sau în comun, toate măsurile adecvate pentru prevenirea, reducerea și controlul acesteia, în conformitate cu regulile și standardele internaționale adoptate (art. VIII).

Cooperarea în materie de combatere a poluării în situații de urgență (stabilită, la nivel de principiu, în art. IX al convenției) este guvernată de Protocolul (adițional) privind cooperarea în combaterea poluării cu petrol și alte substanțe nocive a mediului marin al Mării Negre în situații de urgență.

Convenția cuprinde și dispoziții referitoare la poluarea prin descărcarea, care face, de asemenea, obiectul unui protocol adițional, stabilind, pe lângă obligația de a adopta toate măsurile adecvate și de a coopera în prevenirea, reducerea și controlul acestui gen de poluare, și pe aceea că fiecare stat contractant să nu permită, în zonele aflate sub jurisdicția sa, descărcarea de materiale de către persoane fizice sau juridice ale statelor care nu sunt riverane Mării Negre.

Și în cazul Marii Negre, poluarea de origine telurică produce consecințe dintre cele mai negative pentru mediul marin. În acest sens este stipulată obligația semnatarilor de a preveni, a reduce și a controla poluarea mediului marin din surse de pe uscat (art. VII), conform condițiilor stabilite detaliat în primul protocol adițional al convenției (care utilizează în legătură cu descărcările în mare metoda listelor, lista I cuprinzând substanțe și materiale periculoase, iar lista II substanțe și materiale nocive).

În același context, în ce privește poluarea rezultată din activitățile referitoare la platoul continental este prevăzut angajamentul părților contractante de a adopta legi și regulamente, precum și măsuri de a preveni, a reduce și a controla poluarea mediului marin al Mării Negre, cauzată sau legată de activități care au loc pe platoul său continental, inclusiv explorarea și exploatarea resurselor naturale ale platoului continental.

Poluarea de origine atmosferică este și ea expres prevăzute de convenție și tratată ca o formă specifică. Astfel, art. XII al documentului prevede obligația părților contractante de a adopta legi și regulamente, precum și măsuri individuale sau Convenite pentru a preveni, a reduce sau a controla poluarea mediului marin al Mării Negre din sau prin atmosferă, aplicabile spațiului aerian de deasupra teritoriului lor și navelor sub pavilionul lor sau navelor și aeronavelor înregistrate pe teritoriul lor.

O formă particulară de poluare, la care nu fac referire celelalte convenții privind protecția marilor regionale împotriva poluării, este cea prin deșeuri periculoase aflate în traficul transfrontalier. Măsurile care, trebuie adoptate în cooperarea statelor riverane îți propun să prevină poluarea mediului marin provocată de deșeuri periculoase aflate în traficul peste frontieră și să combată traficul ilegal al acestora (fiind prevăzute elaborarea și adoptarea unui protocol adițional în materie).

În strânsă legătură cu aceste probleme, convenția o tratează și pe cea referitoare la protecția resurselor marine vii. Astfel, potrivit art. XIII, atunci când iau măsuri pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării mediului marin, părțile contractante trebuie să acorde o atenție deosebită evitării producerii de daune vieții marine și resurselor vii, în special prin schimbarea locului lor de viațuire și crearea de piedici în calea pescuitului și altor folosințe legitime ale Marii Negre.

Alături de măsurile de prevenire și în completarea acestora, convenția prevede și măsuri referitoare la responsabilitatea și răspunderea materială „în scopul de a asigura cel mai ridicat grad de dezvoltare și de protecție a Marii Negre împotriva poluării”.

În acest scop, este consacrată mai întâi responsabilitatea părților contractante pentru îndeplinirea obligațiilor lor internaționale privind protecția și păstrarea mediului marin al Mării Negre. Pentru concretizarea acesteia, fiecare stat semnatar va adopta reguli și reglementări privind răspunderea materială pentru daune provocate de persoane fizice sau juridice mediului marin al Mării Negre în zonele în care el își exercita suveranitatea, drepturile suverane și jurisdicția lor. În acest context, se acordă o atenție deosebită sistemelor de asigurare a unei compensații prompte și adecvate sau a altei reparații, pentru pagube cauzate prin poluarea mediului marin. Totodată, este prevăzut angajamentul de cooperare în vederea dezvoltării și armonizării legilor,

reglementărilor și procedurilor referitoare la răspunderea materială, la evaluarea daunelor și la compensația pentru pagubele cauzate prin poluare.

Convenția nu instituie organe Speciale de jurisdicție pentru soluționarea diferendelor, în ce privește întreruperea și aplicarea dispozițiilor sale. Ea se limitează la a preciza că se va căuta o soluționare pe calea negocierilor sau a oricărui alt mijloc pașnic, la alegerea părților contractante (art. XXV).

Adoptarea Convenției privind protecția Mării Negre împotriva poluării se înscrie în contextul mai larg al preocupărilor statelor din zonă, din ultimii ani, de ani multiplica cooperarea pe multiple planuri: economic, politic, cultural-științific etc., inclusiv prin crearea unor structuri instituționale adecvate.

Deși semnată mai târziu decât, celelalte convenții referitoare la protecția „marilor regionale (inclusiv din motive politico-strategice), cea de fata reușește , să instituie o cooperare interstatală cu caracter permanent și să valorifice o parte din experiența adoptării și aplicării celorlalte documente în materie.

Astfel, statele părți nu cooperează numai în domeniul de urgență - situațiile critice -, dar și în prevenirea și combaterea celor mai diverse forme de poluare a mediului marin. În același timp, se cuvine remarcat caracterul complex și dinamic al ansamblului convențional: cadrul general asigurat de convenție, completat și dezvoltat în mod specific prin -protocoalele adiționale, precum și posibilitatea îmbogățirii sale permanente cu reglementări cerute de realitățile concrete.

Sub raportul conținutului, reglementările stabilesc obiective de calitate și cantitate, fixează exigențele pe care factorii de mediu în resursele naturale trebuie să le îndeplinească din punct de vedere ecologic.

Totuși, Convenția diferă de „modelul original”, respectiv Convenția de la Barcelona numai în privința problematicii protecției peștilor și a resurselor vii marine, iar obligațiile generale de control al tuturor surselor de poluare sunt mai limitate, chiar dacă prin protocoale adiționale se stabilesc măsuri împotriva poluării din surse de pe uscat, cu petrol și alte substanțe nocive, în situații de urgență ori prin descărcare.

În realizarea și chiar completarea semnificațiilor convenției din 1992, statele riverane au semnat și aplicați alte documente menite să promoveze cooperarea multilaterală în materie. Astfel, Declarația ministerială referitoare la protecția Marii Negre (semnată la Odesa la 7 aprilie 1993) constituie un text preponderent politic, având scopuri pragmatice de protecție a mediului marin pe termen scurt și lung în privința controlului poluării, reabilitării resurselor naturale și gospodăririi raționale a deșeurilor.

Marele său merit constă însă în aceea că a impus părților că, în interpretarea și aplicarea Convenției, să ia măsuri potrivite pentru implementarea Agendei XXI, capitolul VII „Principii și obiective”, având în vedere că la momentul adoptării sale - 21 aprilie 1992 - nu avusese loc Conferința ONU de la Rio de Janeiro și nu erau adoptate documentele sale (printre care și Agenda XXI).

Alături de asemenea documente s-au elaborat și se implementează o serie de programe în diferite domenii de activitate.

Programul internațional de cercetări în Marea Neagră (CoM Black), inițiat la Varna în 1991 (la care participa Bulgaria, Georgia, România, Federația Rusă, SUA, Turcia și Ucraina), are ca obiective principale: identificarea și crearea unui sistem de gestionare a bazelor de date pentru zona Deltei Dunării, ca și platoul continental al Mării Negre, crearea unui sistem de informare geografic (GIS) pentru cele două zone menționate, precum și aprofundarea cercetărilor marine.

Programul de gestionare ambientală și protecție a Marii Negre al Facilității Globale pentru Mediu (GEF) a fost inaugurat la Constanta-n 1992 și vizează Marea Neagră, Marea Azov, zonele costiere ale țărilor riverane în bazinele de drenaj ale fluviilor tributare, exceptând Dunărea (pentru care exista un program GEF separat). Programul urmărește crearea unui cadru operațional complex pentru cooperarea regională pe termen lung în vederea limitării procesului continuu de degradare a mediului în resurselor marine, utilizării durabile a acestora. Programul privind interacțiunea dintre fluviul Dunărea partea nord-vestică a Marii Negre (EROS 2000), propus în 1994 la Paris, cu contribuția Uniunii Europene, are ca obiectiv desfășurarea de cercetare asupra calității mediului din regiune, la care participa specialiști din țările riverane, din Franța, Belgia, Germania și Marea Britanie. Este o continuare a programelor EROS 2000 pentru Marea Mediterană Occidentală.

Planul strategic de acțiune pentru conservarea și protecția Mării Negre (Istanbul, 31 octombrie 1996, data sărbătorită de atunci drept „Ziua Internațională a Mării Negre”). Semnat de reprezentanții statelor riverane (Bulgaria, Georgia, România, Federația Rusă, Turcia și Ucraina) „în spiritul Declarației de la Rio”, documentul cuprinde un set de principii, politici și acțiuni menit să ducă la amplificarea cooperării regionale în direcția sporirii sănătății mediului, pentru populația riverană, și conservării ecosistemului Mării Negre. Astfel, ca principii sunt reluate cele consacrate de Conferința de la Rio de Janeiro (1992), adaptându-le la problemele specifice ale regiunii, respectiv: promovarea conceptului de „dezvoltare durabilă”, principiul precauției în luarea deciziilor, principiul acțiunii preventive, principiul stimulării folosirii de tehnologii „curate”, principiul folosirii de instrumente economice adecvate pentru susținerea depoluării durabile, introducerea considerentelor de mediu în toate strategiile și planurile zonale, promovarea unei strânse legături între statele riverane, principiul neimplicării deținătorilor de interese în zonă prin protejarea drepturilor de proprietate, transparentă și participarea publicului.

O atenție deosebită se acorda întăririi rolului mecanismelor regionale de cooperare între statele riverane, în frunte cu Coinisia de la Istanbul (creată prin convenția din 1992), secretariatul și cele șapte grupuri consultative tematice. Bial se organizează conferințe de cercetare referitoare la mecanismele de aplicare a planului strategic de acțiune. Țările riverane și-au asumat responsabilitatea următoarelor grupului de lucru: Bulgaria (transporturi maritime), Georgia (conservarea diversității biologice), Turcia (poluarea telurică), Ucraina (evaluarea poluării), România (pescuit), Rusia (amenajarea teritoriului și litoralul).

Alte programe specializate sunt: Programul de monitoring, analize de laborator și gestionare a informațiilor în țările riverane Mării Negre, Programul regional multiinstitucional de cooperare, Programul regional „Marea Neagră” pentru cercetări marine și servicii etc

În sfârșit, măsuri de protecție a mediului marin împotriva poluării mai sunt prevăzute în alte documente internaționale, precum Acordul din 2 aprilie 2001 privind constituirea grupului de cooperare navală în Marea Neagră (art.2 lit. f) sau în tratatele bilaterale încheiate de statele riverane în domeniul protecției mediului (ca de exemplu, Acordul din 10 septembrie 2001 între Guvernul României și Guvernul Republicii Turcia privind cooperarea în domeniul protecției mediului care stabilește printre principalele sectoare ale cooperării în domeniu în prevenirea poluării Mării Negre (art. 2 lit. f).

III.2. Regimul juridic al conservării resurselor biologice și biodiversității Mării Negre

Prin caracteristicile sale geografice (mare semiînchisă) și starea ecologică actuală (cu potențial biologic redus), Marea Neagră este o mare săracă în resurse biologice și în privința diversității speciilor. Potrivit experților, 90% din volumul apelor mării sunt lipsite de oxigen, în marea majoritate a vieții marine este concentrată la suprafața, în restul de 10%. În ultimii 25-30 de ani, Pontul Euxin s-a transformat dintr-un ecosistem relativ diversificat într-unul care poate susține numai planctonul. Nefiind o zonă de interes special pentru pescuitul internațional sau alte forme de exploatare a resurselor naturale, iar statele din zona manifestând în mod tradițional o reticentă pentru conlucrare, nici cooperarea și reglementarea internațională nu s-au dezvoltat de timpuriu.

Dimpotrivă, preocupările reduse în materie de protecție a mediului și starea de subdezvoltare economică a țărilor riverane au accentuat exploatarea excesivă a resurselor piscicole în special și-au dus la nerespectarea reglementărilor juridice atunci când au existat. Acestea s-au dezvoltat mai ales în contextul general al cooperării internaționale privind conservarea naturii sau în cel regional vizând protejarea mediului marin.

Ansamblul de reglementări juridice privind conservarea resurselor biologice și a biodiversității Mării Negre este marcat de o lipsă de coerență și de adaptare la specificul obiectivului urmărit. Desigur, în zonele aparținând jurisdicției naționale statele riverane își exercită drepturile suverane și aplică legislația internă aferentă. Este o aplicare a dreptului fiecărui stat de a exploata resursele lor naturale potrivit politicii lor în materie de mediu și în conformitate cu obligația lor de a proteja și de a conserva mediul marin, stipulat în art. 193 din Convenția asupra dreptului mării (1982). Dimpotrivă, în marea liberă se aplică principiul libertății pescuitului, a exploatării resurselor naturale ale mării, limitat de o serie de exigențe menite să împiedice epuizarea și să asigure conservarea lor.

Cele două categorii de reglementări juridice se coroborează și se completează reciproc în contextul raportului dintre dreptul intern și dreptul internațional, reglementat în constituțiile naționale.

Problema principală este aceea a corelării, coordonării și completării reglementărilor existente în privința conținutului lor și din perspectiva scopului conservării resurselor biologice și a biodiversității marine. Din acest punct de vedere persista o „fractură” importantă din ambele planuri: cel spațial (national-international) și cel al dreptului material (conținutul reglementărilor).

Astfel, în privința primului, de regulă reglementarea internă, națională, mai preocupată de perspectiva aplicării concrete și a respectării efective, este mai refractară la asimilarea aspectului ecologic, de conservare a ecosistemului marin. Ea prefera să apeleze la instrumente și metode devenite deja clasice în domeniul pescuitului și pisciculturii, preferând de pildă să stabilească un regim de interdicții și sancțiuni, decât să reglementeze un sistem de „sanctuare” pentru delfini, așa cum prevede Acordul de la Monaco (1996). Deși, cel mai adesea, reglementarea internațională, de regula mai „progresista” din punct de vedere ecologic, este integrată dreptului intern, caracterul său prea general o face ineficientă în plan concret, rolul său limitându-se la cel de stimul al procesului intern de legiferare. Cea de-a doua „fractură”, de conținut, de evoluție chiar, rămâne poate cea mai importantă. Prezentând deja o tradiție, reglementările juridice privind pescuitul manifestă o anumită rezistență în asimilarea aspectelor vizând conservarea peștelui ca specie integrată ecosistemului marin, reducându-și acțiunea la măsurile de gestiune rațională în vederea evitării epuizării resursei (perspectiva economică).

O altă caracteristică o reprezintă existența unor reglementări speciale vizând protecția zonelor de coastă și, în consecință, a unei gestiuni integrate a resurselor biologice din zona de contact și de influență mare-uscat. În această situație, în privința creării de arii protejate și amenajării teritoriului rămân operante, la nivel internațional, numai prevederile Convenției privind zonele umede de importanță internațională (Ramsar, 1971) în cele ale Convenției asupra patrimoniului mondial natural și cultural (UNESCO, 1972), cu siturile sale naturale specifice. La nivel național rămân aplicabile reglementările interne privind ariile protejate.

Soluția - abordarea integratoare - spațială și teleologică (a finalității) terestru (costier)-maritim - rămâne una de viitor, dar singura capabilă să ofere perspectiva durabilă pentru conservarea resurselor biologice și a biodiversității Marii Negre.

Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării (București, 1992), deși în preambul vorbește despre hotărârea părților contractante de a acționa „în scopul realizării unui progres în protecția mediului marin al Mării Negre în conservarea resurselor sale vii” sau despre luarea în considerare a „principiilor, obiceiurilor și regulilor dreptului internațional general care reglementează protecția și păstrarea mediului marin în conservarea resurselor vii ale acestuia”, textul său nu a reținut prevederi semnificative în materie. Într-un singur articol, art. 13, intitulat „Protecția resurselor marine vii”, sunt cuprinse dispoziții din domeniu, dar și acestea vizează evitarea producerii de daune vieții marine și resurselor vii, atunci când se iau măsurile convenite pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării mediului marin, în special prin schimbarea locului lor de viețuire și crearea de piedici în calea pescuitului și altor folosințe legitime ale Mării Negre.

În absența unui text internațional cadru privind conservarea resurselor marine și a biodiversității, rămân aplicabile o serie de reglementări cu caracter mai general privind protecția mărilor și oceanelor ori conservarea naturii.

Astfel, Convenția asupra dreptului mării (1982), ratificată de către toate statele riverane, interzice supraexploatarea resurselor biologice în marea liberă (art. 119) și în zona economică exclusivă (art. 61); statele trebuie să coopereze pentru conservarea acestor resurse pe care le exploatează în comun, atunci când este vorba despre resurse situate în mai multe zone economice exclusive adiacente, precum și pentru cele din marea liberă.

Dintre tratatele de conservare a naturii au relevanță în materie Convenția asupra speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice (Bonn, 1979) și Convenția referitoare la comerțul internațional cu specii de fauna și flora amenințate cu extincția (Washington, 1973).

Prima cuprinde în anexa I speciile amenințate cu dispariția, protejate pe teritoriul statelor părți în care nu pot fi capturate (pescuite) în marea liberă; pentru cele prevăzute în anexa II părțile trebuie să încheie acorduri pentru conservarea lor, printre care și populațiile de delphinidae din Marea Neagră: *Tursiops truncatus* și *Delphinus delphis*.

Cea de-a doua convenție stabilește un control foarte strict asupra importului, exportului și, pentru speciile marine, asupra introducerii plecând de pe mare de specimene aparținând unor numeroase specii animale și vegetale.

Una dintre măsurile cele mai importante de protejare a resursei piscicole a mării o reprezintă stabilirea unor limite libertății pescuitului, în sensul raționalizării exploatării acestuia. Astfel, conform art. 116 din Convenția de la Montego Bay (1982), toate statele au dreptul ca resortisanții săi să pescuiască în marea liberă, dar au și obligația să determine după specii „un volum admisibil de capturi” în acea zonă. Din păcate, sărăcia numărului de specii de pește (doar circa cinci specii sunt exploatate comercial) și a resursei de pescuit în general a făcut ca între țările riverane să nu se încheie convenții speciale privind ocrotirea anumitor specii și să se instituie comisii speciale. În sfârșit, în domeniu mai remarcăm Acordul referitor la respectarea de către navele de pescuit în marea liberă a măsurilor internaționale de conservare și gestiune (FAO, 1993), care instituie două măsuri speciale: a) un sistem de autorizații care trebuie creat de fiecare stat parte și b) un fișier de nave de pescuit care trebuie ținut la dispoziția FAO de către fiecare stat parte.

III.3. Reglementări internaționale speciale

Acordul privind conservarea cetaceelor din Marea Neagră, Marea Mediterană și din zona contiguă a Atlanticului (adoptat la Monaco la 2 noiembrie 1996, ratificat de România prin Legea nr. 91/2000) a fost adoptat în prelungirea tratatelor internaționale privind conservarea naturii în salvarea biodiversității (în special a Convenției din 1979 privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice). Acordul are ca obiectiv realizarea și menținerea unei stări favorabile de conservare a cetaceelor (pufcoenide, delfinide, ziphone, kogiidae ș.a.) prin măsuri de interdicere și eliminare a oricărei capturări intenționate a cetaceelor și prin cooperare pentru crearea și menținerea unei rețele de zone protejate special pentru conservarea acestora.

Măsurile de conservare, cercetare și management cuprinse în plan, de conservare vor viza:

- a) adaptarea și punerea în aplicare a legislației naționale;
- b) evaluarea în managementul interactiv al om - cetacee,
- c) protecția habitatului;
- d) cercetarea și monitorizarea;

e) construirea capacității, strângerea și diseminarea informației, instruire și educație.

Documentul consacră principiul precauției în implementarea măsurilor stabilite și recunoaște dreptul fiecărei părți de a menține sau de a adopta măsuri mai stricte pentru conservarea cetaceelor și a habitatelor acestora.

Lista indicativă privind speciile de cetacee din Marea Neagră la care se aplică Acordul cuprinde ca phocoenidae marsuinul (porcul de mare), iar ca delfinide delfinul de mare și delfinul comun, cu mențiunea că documentul se aplică de asemenea la orice alte specii de cetacee cuprinse în anexa, dar care pot frecventa accidental sau ocazional zona acordului.

Dispozițiile speciale privesc pescuitul, măsurile referitoare la acesta fiind și trebuind să fie aplicate în toate apele aflate sub suveranitatea și/sau jurisdicția statelor părți și în afara acestor ape, tuturor navelor, aflate sub pavilionul lor sau înmatriculate pe teritoriul acestora.

Astfel, statele părți se angajează să elaboreze și să aplice măsuri pentru minimizarea efectelor negative ale pescuitului asupra stării de conservare a cetaceelor în mod deosebit, nici unei nave nefiind permis să aibă la bord sau să folosească la pescuit una sau mai multe plase de curenți a căror lungime individuală sau totală să fie mai mare de 2,5 km; de asemenea, să introducă sau să îmbunătățească reglementările ce vizează împiedicarea abordării sau lansării în derivă pe mare a echipamentelor de pescuit în care să impună eliberarea imediată a cetaceelor prinse accidental în echipamentele de pescuit, în condiții care să asigure supraviețuirea lor.

Sub raport instituțional, reuniunea părților este organul de decizie, secretariatul acordului, cu caracter permanent are rol tehnic, la care se adaugă un comitet științific cu caracter consultativ și unități de conducere subregionale.

III.4. Conservarea resurselor biologice ale Mării Negre prin legislația internă

Regimul juridic al exploatarei și conservării resurselor biologice ale Marii Negre în limita apelor mării teritoriale și a zonei economice exclusive este stabilit în special prin Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare și al zonei contigue ale României (modificată și completată prin Legea nr. 36 din 16 ianuarie 2002), Legea nr. 192/2001 privind

fondul piscicol, pescuitul și acvacultura și Regulamentul din 30 octombrie 2001 privind condițiile de desfășurare a activităților de pescuit comercial în apele Mării Negre. Astfel, în marea teritorială (de 12 mile marine) sunt aplicabile reglementările naționale privind piscicultura și pescuitul, precum și reglementările comune privind protecția mediului.

În zona economică exclusivă, România exercita drepturi suverane de explorare și exploatare, protecție, conservare și gestionare a tuturor resurselor naturale biologice, de jurisdicție privind protecția și conservarea mediului marin și a faunei marine. De asemenea, poate coopera cu celelalte state riverane la Marea Neagră pentru asigurarea conservării, explorării și exploatarea rațională a resurselor biologice, protecției și apărării mediului marin, îndeosebi în sectoarele direct învecinate cu această zonă, ținându-se seama de caracteristicile specifice ale Marii Negre că mare semiînchisă și cu potențial biologic redus.

Prin Legea nr. 17 /1990 România și-a afirmat interese prioritare în legătură cu stocurile de pești anadromi care se reproduc în apele sale și și-a asumat răspunderea principală pentru aceste specii, exercitându-și în consecință drepturile cu privire la ele; măsurile pentru asigurarea conservării stocurilor acestora vizează acțiuni specifice și stabilirea de norme privind reglementarea pescuitului lor, inclusiv stabilirea capturii totale autorizate, precum și cooperarea cu alte state, în cazul în care speciile respective migrează dincolo de limitele zonei economice exclusive. Reglementarea internă consacră obiectul „utilizării optime a resurselor piscicole și altor resurse biologice” prin luarea măsurilor tehnice sau de altă natură cu privire la conservarea în gestionarea lor, cu luarea în considerare a celor mai sigure date științifice și colaborarea cu organizațiile internaționale cu preocupări în materie. În acest scop, autoritățile competente stabilesc anual volumul total autorizat al capturilor pentru fiecare specie de pește și alte resurse biologice, adoptă măsuri tehnice și de altă natură pentru a asigura „un pescuit rațional și conservarea, protecția în regenerarea resurselor biologice”, la care se adaugă controlul aplicării și respectării legislației. Stocurile de pești anadromi care se reproduc în cursurile de apă ale României nu pot fi pescuite decât în apele situate în interiorul limitelor zonei sale economice exclusive. În privința stocurilor de pești ce habitează sau traversează ape situate în zonele economice exclusive ale altor state ori migrează în apele internaționale, România promovează cooperarea prin acorduri specifice.

Condițiile (restricțiile) desfășurării pescuitului și activităților de acvacultura în limita apelor teritoriale și zonei economice a României la Marea Neagră

Principalele reglementări în materie sunt prevăzute în Regulamentul din 30 octombrie 2001 privind condițiile de desfășurare a activităților de pescuit comercial în apele Mării Negre.

Conform acestora, pescuitul practicat de navele sub pavilion străin în marea teritorială a României este interzis; dincolo de limita sa, accesul acestor nave este permis în baza acordurilor bilaterale încheiate cu statul sub al cărui pavilion activează navele respective și cu respectarea anumitor condiții (obținerea licenței și autorizației de pescuit, echipaj format în proporții de 60% din personal cu cetățenie română, efectuarea în aceeași proporție a cheltuielilor de întreținere, reparații, în aprovizionare în port românesc ș.a.). Armatorii romani care închiriază nave străine pentru pescuitul comercial în Marea Neagră pot obține licență autorizație de pescuit prin îndeplinirea unor condiții asemănătoare. Pentru limitarea în controlul pescuitului, protecția cantitativă a resursei piscicole marine s-a instituit un sistem de licență și autorizații de pescuit, de raportări asupra capturilor, de identificare a navelor/ambarcațiunilor și a uneltelor de pescuit, stabilire și alocare a cotelor de pescuit. Astfel, cotele de pescuit se determină anual pe baza rezultatelor cercetărilor științifice, prin calculul capturilor totale admisibile (TAC) pentru principalele specii supuse pescuitului. Printre instrumentele din această categorie cu un rol mai direct în conservarea resurselor marine se numără obligația fiecărei nave/ambarcațiuni de a completa fișa de semnalare a capturilor accidentale de mamifere marine (delfini/foci) în Marea Neagră și de a le depune la autoritatea publică care răspunde de administrarea fondului piscicol în zona în care le transmite centralizate la Institutul Național de Cercetare - Dezvoltare „Grigore Antipa”.

IV. Protecția zonei costiere în dreptul național

Gospodărirea integrată a zonei costiere și a amenajărilor care au legătură cu aceasta și care, direct sau indirect, produc modificări temporare și definitive asupra mediului costier este supusă regimului juridic stabilit prin O.U.G. nr. 202/2002 cu modificările ulterioare și actele normative incidente și subsecvente.

Având în vedere varietatea resurselor naturale, ecologice, economice și estetice de valoare imediată și potențială „pentru bunăstarea prezentă și viitoare a națiunii” ale zonei, gospodărirea, protecția, punerea în valoare, dezvoltarea durabilă a sa și unde este posibil, restaurarea acesteia, sunt considerate acțiuni de interes general [art. 1 alin. (1)], cu implicațiile juridice aferente.

În înțelesul legii, gospodărirea integrată reprezintă amenajarea și utilizarea durabilă a zonei costiere, luând în considerare dezvoltarea economică și socială în strânsă interdependență cu marea, în vederea menținerii, pentru generațiile prezente și viitoare, a echilibrului biologic și ecologic fragil al zonei de coastă și a peisajului. Ea are la bază principii generale și specifice. Din prima categorie fac parte:

- a) principiul dezvoltării durabile: gospodărirea integrată a zonei costiere trebuie realizată astfel încât să satisfacă atât necesitățile generațiilor prezente, cât și ale celor viitoare, toate cu garantarea menținerii caracteristicilor ecologice esențiale și a diversității biologice, peisagistice și culturale;
- b) principiul prevenirii: activitățile economice din zona costieră se vor desfășura numai în baza unui act tehnico juridic emis de autoritățile competente, în condițiile legii, în scopul împiedicării degradării condițiilor ambientale, bunurilor naturale, a ecosistemelor acvatice și a condițiilor de viață a locuitorilor;
- c) principiul precauției: în lipsa certitudinilor științifice autoritățile competente vor interzice sau vor autoriza temporar, până la întocmirea studiilor, activitățile ce ar putea avea drept consecință producerea de pagube majore sau ireversibile în zonele de coastă;
- d) principiul previziunii: previziunea trebuie făcută avându-se în vedere în special schimbările și tendințele pe termen scurt și lung în materie de meteorologie și oceanografie;

- e) principiul restaurării: bunurile naturale degradate vor face obiectul unei restaurări și restaurări în vederea regenerării ecosistemelor naturale;
- f) principiul „poluatorul plătește”: degradările mediului din zona costieră fac obiectul unei remedieri din partea celor care le au cauzat;
- g) principiul utilizării celor mai bune tehnici disponibile și a celor mai bune practici în domeniul mediului pentru atingerea unui nivel general ridicat de protecție a mediului din zona costieră;
- h) principiul asigurării accesului publicului la informația de mediu și a participării la luarea deciziilor;
- i) principiul cooperării internaționale pentru a asigura gestionarea și protecția zonei costiere.

Principiile specifice prevăzute de ordonanță sunt următoarele:

- a) resursele minerale și biologice marine și terestre din zona costieră vor fi utilizate durabil și gestionate ținându-se cont de fragilitatea ecosistemelor;
- b) amenajarea în profunzime a teritoriului, ceea ce presupune favorizarea prin programele de amenajare și dezvoltare a amenajărilor din spatele zonei costiere, atât pentru construcții, cât și pentru infrastructuri – transporturi, circulație – în vederea evitării concentrării de activități pe fâșia de teritoriu din vecinătatea imediată a mării;
- c) protecția ariilor fragile ale ecosistemelor, habitatelor și speciilor protejate și periclitate;
- d) compatibilitatea dintre diverși utilizatori din zona costieră, ceea ce se realizează printr-o zonare adecvată în planurile de amenajare, care să permită exercitarea de activități compatibile sau separarea celor care sunt incompatibile;
- e) acordarea de priorități activităților care depind de zona costieră, în special turismului;
- f) asigurarea accesului liber la mare.

Principiile generale și specifice enunțate vor fi avute în vedere atât în momentul elaborării planurilor și programelor de acțiune, cât și cu ocazia adoptării de decizii de orice natură în domeniul (art. 5).

Din punctul de vedere al regimului de proprietate, litoralul și aria maximă costieră aparțin domeniului public al statului și includ:

- a) zona dintre limita minimă și maximă de înaintare a valurilor în cazul celor mai puternice furtuni înregistrate; această zonă include toate porțiunile de țărm inundate periodic prin acțiunea valurilor;
- b) zona de depozite neconsolidate, formate din nisip, pietriș și roci, incluzând și dunele, indiferent dacă sunt sau nu acoperite cu vegetație, formate prin acțiunea mării, vânturilor dinspre mare sau altor cauze naturale sau artificiale.

Aparțin, de asemenea, domeniului public al statului:

- a) depozitele sedimentare la linia țărmului sau formate prin retragerea mării, indiferent de cauze;
- b) avansarea uscatului, cauzată direct sau indirect de orice fel de lucrare costieră;
- c) uscatul invadat de mare, din orice cauză, devenind o parte a fundului mării;
- d) falezele care sunt în contact cu marea sau cu proprietatea publică a statului până la 10 m în spatele crestei falezei;
- e) uscatul, delimitat la punctele anterioare, care din orice cauză a pierdut calitatea sa de plajă sau faleză;
- f) insulele formate în marea interioară/teritorială;
- g) lucrările și instalațiile situate în zona costieră, care constituie asemenea bunuri;
- h) lucrările și instalațiile de semnalizare ce constituie bunuri aparținând proprietății publice a statului, precum și uscatul aferent funcționării acestora;
- i) incintele portuare și lucrările de protecție a acestora.

În sfârșit, tot proprietății publice a statului aparțin marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice exclusive și ale platoului continental, iar gospodărirea acestora se integrează în gospodărirea de ansamblu a zonei costiere.

Potrivit art. 7 alin. (1) din Ordonanță, pe domeniul public al statului din zona costieră se recunoaște numai dreptul de exploatare și de utilizare și niciun drept privat nu se poate opune proprietății publice de aici; orice hotărâre sau decizie a autorităților publice contrare acestor prevederi este considerată nulă de drept.

În acest context, stabilirea regimului de folosire a zonei costiere este considerată un drept exclusiv al Guvernului, care se exercită prin autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor.

Referitor la regimul de protecție, ca reguli generale se instituie: desfășurarea în zona costieră a activităților cu impact asupra mediului numai în baza actelor tehnico juridice de reglementare, iar la elaborarea avizelor/acordurilor și autorizațiilor pentru evacuarea în mediul marin de deșeuri conținând substanțe și materiale din grupa prevăzută de actul normativ trebuie să se țină seama de factorii menționați de lege.

IV.1. Regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică

În funcție de destinații, utilizarea zonei costiere aflate în proprietatea publică a statului se va face în mod liber pentru îmbăiere și plajă, plimbare, sporturi nautice, pescuit sportiv și recreativ, navigație, în cazurile în care acestea nu necesită lucrări și/sau instalații de orice fel; utilizările zonei costiere pentru activități care implică pericole, obținerea de profit sau care necesită lucrări și instalații sunt permise numai în limitele condițiilor prevăzute de lege.

De asemenea, administrația publică locală și autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor pot limita sau interzice circulația publicului în zona costieră, în anumite perioade sau în anumite zone vulnerabile din punct de vedere al protecției mediului (art. 11).

Pentru protecția unor zone de mare valoare ecologică sau peisagistică ori a zonelor de habitat al speciilor protejate, precum și pentru asigurarea accesului liber la țărm pot fi expropriate cu justă și prealabilă despăgubire terenuri și clădiri, în condițiile legii.

Pentru protecția zonei costiere, a habitatelor specifice, a zonelor umede, mlaștinilor sărate și siturilor arheologice, prin planurile de gospodărire a zonei costiere se pot impune măsuri și restricții în folosirea terenurilor, indiferent de forma de proprietate, în condițiile legii.

În condițiile prevăzute de lege plajele și zonele de înbăiere pot fi concesionate în scop turistic.

Pentru respectarea normelor de protecție a mediului, O.U.G. nr. 202/2002 instituie reglementări speciale pentru regimul activităților agricole, desfășurarea activităților militare, producerea de energie electrică și exploatarea resurselor naturale, activitățile de pescuit și acvacultură marină, activitățile silvice, industriale, de turism, transport și gospodărirea apelor și a deșeurilor.

IV.2. Interdicții și restricții

Pentru atingerea obiectivelor de protecție și conservare, actul normativ în domeniul instituie o serie de interdicții și restricții pentru activitățile desfășurate în zonă.

Astfel, în zonele delimitate în planurile de amenajare a teritoriului ca zone de risc natural la alunecări de teren, inundații și eroziuni datorate mării sau cursurilor de apă, se interzice executarea de orice fel de construcții, cu excepția celor pentru protejarea zonei în scopul îndepărtării riscului natural (art. 40).

De asemenea, prin planurile de gospodărire a zonei costiere se pot impune măsuri și restricții în folosirea terenurilor, indiferent de forma de proprietate, pentru protecția zonei costiere, a habitatelor specifice, a zonelor umede, a mlaștinilor sărate și siturilor arheologice.

În scopul menținerii integrității zonei costiere și protecției calității apei mării, se interzic:

- a) autorizarea executării oricăror lucrări pe zona costieră, care afectează sau duc la modificarea ecosistemului acesteia;
- b) extragerea de nisip, pietriș și roci din zona costieră sau zona tampon;

c) evacuările în mare, din surse situate pe uscat, la bordul navelor, aeronavelor, platformelor și instalațiilor marine, a substanțelor și materialelor prevăzute de lege, care duc la depășirea indicatorilor prevăzuți în standardele pentru apa de mare, precum și a deșeurilor, în mod special a celor petroliere (art. 43).

Pentru prevenirea, reducerea și controlul poluării mediului marin al Mării Negre din surse de pe uscat, evacuările în mediul marin ale compușilor organo halogenați sunt interzise, iar evacuarea apei uzate epurate se va putea face numai în baza actelor tehnico juridice emise pentru protecția calității apei de mare în condițiile stabilite prin studii de specialitate.

Pentru prevenirea intruziunii apei mării, supraexploatarea apelor subterane este interzisă.

IV.3. Gospodărirea integrată a zonei costiere

Ca regulă generală, în zona costieră autoritățile administrației publice locale și concesionarul falezei și plajei mării sunt obligați să adopte măsurile ce se impun pentru conservarea vieții sălbatice, structurilor geologice și geomorfologice de inte-res special, construcțiilor, siturilor și obiectivelor de interes arheologic, arhitectural și istoric și zonelor umede (art. 51).

În scopul asigurării protecției durabile a zonei costiere și a diversității sale biologic-peisagistice se instituie rezervații sau parcuri costiere ori marine, iar zonele umede, declarate arii protejate, nu pot face obiectul vreunei schimbări de destinație.

Principalul instrument de gestionare durabilă integrată a zonei îl constituie Planul de gospodărire integrată a zonei costiere, aprobat prin hotărâre de guvern, care stabilește:

- a) orientările de amenajare a teritoriului și de dezvoltare a diverselor activități economice și a infrastructurii, astfel cum sunt prevăzute în planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism;
- b) prioritățile și obiectivele în acord cu potențialul de suportabilitate a mediului din zona costieră;
- c) strategia de protecție împotriva degradării prin eroziune marină și de reabilitare ambientală a zonei de coastă;

- d) zonele protejate din punct de vedere al protecției mediului;
- e) zonele necesare pentru securitatea zonei costiere.

Acesta se detaliază prin planuri locale, elaborate de autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului și gospodărirea apelor, în colaborare cu administrația publică locală. Planurile locale de gospodărire integrată a zonelor costiere pun în aplicare și precizează orientările planificării integrate, determină destinația diverselor zone omogene de utilizare și gestiune a spațiului, conform principiilor în materie, delimitează aceste zone și reglează modul de utilizare a zonelor naturale.

Pe baza planului de gospodărire integrată a zonei costiere se reactualizează planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism. Programele și deciziile administrative pentru zona costieră trebuie să fie în concordanță cu prevederile planurilor aprobate (art. 56).

În scopul asigurării gospodăririi integrate a zonei costiere, pe lângă autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor se organizează Comitetul național al zonei costiere, iar participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la informație în domeniu se realizează conform unor proceduri speciale

V. Răspunderea pentru fapta navelor care transportă materii poluante ori periculoase

O serie de convenții internaționale stabilesc un cadru juridic specific pentru indemnizarea pagubelor provocate de transportul maritim de hidrocarburi și de materii nucleare. Pentru a evita producerea acestor daune de amploare și cu un impact negativ adesea considerabil pentru om și mediul său de existență se prevede un ansamblu de măsuri specifice.

V.1. Măsuri preventive la nivel internațional

Instrumentele juridice internaționale în materie au ca principal obiectiv asigurarea prevenirii poluărilor marine. Astfel, în privința poluărilor consecutive accidentelor pe mare este operabilă Convenția de la Bruxelles din 29 noiembrie 1969 privind intervenția în marea liberă, care permite statelor riverane să ia în această zonă marină măsurile necesare pentru a preveni, atenua ori elimina pericolele grave și iminente pe care le prezintă pentru coastele lor ori interesele conexe o poluare ori o amenințare de poluare a apelor în urma unui accident maritim. Referitor la poluările legate de scurgerile de hidrocarburi interesează în special Convenția de la Londra din 2 noiembrie 1973 pentru prevenirea poluării de către nave, modificată prin Protocolul încheiat la Londra, la data de 17 februarie 1978 (MARPOL 73/78³⁹), el însuși amendat ulterior în mai multe rânduri⁴⁰. A fost elaborat, de asemenea, un cod internațional de gestiune pentru securitatea exploatării navelor și prevenirea poluării (cod internațional de gestiune a securității, cod ISM⁴¹). În amonte, construcția și echiparea navelor care transportă în vrac produse periculoase (gaz lichefiat și produse chimice) sunt supuse unor reguli internaționale codificate⁴².

³⁹ La care România a aderat prin Legea nr. 6/1993, publicată în M. Of., Partea I, nr. 57. din 18 martie 1973.

⁴⁰ De exemplu prin Protocolul din 1978.

⁴¹ Rezoluția A 741 – 18 adoptată la Londra la 4 noiembrie 1993.

⁴² Recueil international des règles relatives à la construction et à l'équipement des navires transportant des gaz liquéfiés en vrac (Recueil IGC) (Res. MSC 32-63), adoptat la Londra, la 23 mai 1994.

V.2. Măsuri preventive în cadrul Uniunii Europene

Uniunea Europeană a promovat armonizarea dispozițiilor naționale privind prevenirea, dezvoltând o politică activă în favoarea securității maritime. Aceasta s-a exprimat în special prin adoptarea directivei 93/75/CE din 13 septembrie 1993 (modificată prin directiva 98/74/CE din 1 octombrie 1998 și directiva 2002/84/CE din 2 noiembrie 2002) prin care s-au impus condiții minimale pentru orice navă, chiar străină, cu destinația porturile maritime ale Uniunii ori ieșind de aici și transportând materii periculoase ori poluante.

Sub impactul cazului naufragiului petrolierului Erika, în decembrie 1999, acțiunea unional-europeană în materie s-a intensificat și diversificat, noi măsuri de securitate maritimă fiind adoptate și regrupate în ansamblul de directive cu denumirea de Erika I, Erika II și Erika III. Astfel, directiva 2001/105/CE (de modificare a directivei 94/57/CE din 22 noiembrie 1994) din decembrie 2001 a consolidat și uniformizat regulile privind societățile de clasificare; directiva 2002/84/CE din 27 iunie 2002 a stabilit un sistem comunitar de urmărire a traficului navelor și a informației aplicabil oricărei nave, chiar străine, care face escală într-un port al Uniunii; directiva 2002/84/CE din 5 noiembrie 2002 (de modificare a celei din 13 septembrie 1993) a adăugat noi reglementări minimale pentru construcția și echipamentul unei nave care face escală într-un port al Uniunii. Prin regulamentul nr. 1406/2002/CE din 27 iunie 2007 a fost înființată Agenția Europeană pentru Securitate Maritimă (AESM), care oferă o susținere tehnică și științifică Comisiei și statelor membre pentru aplicarea legislației unional-europene în materie de securitate maritimă și de prevenire a poluării maritime. Câteva luni mai târziu, prin regulamentul nr. 2009/2002/CE din 5 noiembrie 2002 s-a creat un Comitet pentru securitatea maritimă și prevenirea poluării cauzate de către nave (COSS), însărcinat să asiste Comisia în aplicarea legislației unional-europene privind securitatea maritimă și prevenirea poluării cauzată de nave. În fine, au fost adoptate numeroase măsuri proprii de luptă împotriva poluării maritime; de exemplu, constatând că cea mai mare parte a poluărilor cauzate de către nave era fapta de aruncări deliberate (degajare) și nu de simple accidente, legiuitorul unional-european prin directiva 2005/35/CE din 7 septembrie 2005 a cerut statelor membre să asigure incriminarea penală și pedepsirea în mod adecvat a deversărilor de hidrocarburi și ale anumitor substanțe lichide nocive provenind de pe nave, comise în mod intenționat, cu temeritate ori ca urmare a

unei neglijențe. În absența puterii de a evita poluările, se cuvine cel puțin să se stabilească, pentru a le reduce efectele, o intervenție rapidă și eficace a puterilor publice care, altfel, nu și-ar îndeplini obligațiile lor de serviciu public.

V.3. Transportul maritim de hidrocarburi

În acest domeniu sunt de interes mai ales prevederile Convenției de la Bruxelles din 29 noiembrie 1969 privind răspunderea civilă pentru daune datorate poluării prin hidrocarburi, modificate prin protocolul din 27 noiembrie 1992 (denumită CLC 1992, pentru Civil Liability Convention). Potrivit acestora, orice proprietar al unei nave care transportă o încărcătură de hidrocarburi în vrac este răspunzător de daunele rezultate prin poluarea produsă de o scurgere ori de deversări de hidrocarburi de la această navă. Este o răspundere obiectivă, care poate fi angajată în condițiile și cu limitele definite de Convenție. Ea se aplică daunelor cauzate printr-o contaminare survenită în urma unei scurgeri ori a unei deversări de la o navă adaptată sau construită pentru transportul de hidrocarburi în vrac drept încărcătură (art. 1-1 și 1-6). Prin hidrocarburi se înțeleg „toate hidrocarburile minerale persistente, în special petrolul brut, carburanții, motorina sau lubrifiantii oricum ar fi transportați la bordul unei nave, ca încărcătură sau în cala acestei nave” (CL 2 1992, art. 1-5). Sunt deci înlăturate din câmpul de aplicare a acestui dispozitiv de raportare, daunele cauzate prin hidrocarburile nepersistente, precum benzina, kerosenul ori motorina ușoară. Dacă Convenția de la Bruxelles nu se aplica inițial decât poluărilor ocazionale, produse prin scurgeri ori descărcări de hidrocarburi transportate în vrac ca încărcătură, Protocolul din 1992 a adăugat și poluările rezultate din deversările ori scurgerile de hidrocarburi utilizate drept carburant de petrolier (așa-zisele hidrocarburi de cală).

Răspunderea revine exclusiv proprietarului navei, înțeles ca persoana în numele căreia nava este înmatriculată ori, în lipsa înmatriculării, persoana în a cărei proprietate se află nava. Atunci când dauna privește în mod indivizibil mai multe nave, proprietarii tuturor navelor în cauză sunt ținuti răspunzători conjunct și în mod solidar. Articolul III-4 al Convenției de la Bruxelles precizează că nicio cerere de indemnizare nu poate fi formulată, indiferent de fundamentul invocat, împotriva prepușilor ori mandatarilor proprietarilor, pilotul ori orice altă persoană care, fără a fi

membru al echipajului, se achită de serviciile pentru navă, afretatorul ori armatorul său, precum și persoanele însărcinate cu operațiunile de salvare, totul sub rezerva ca dauna să nu fie imputabilă faptei ori omisiunii personale comisă cu intenție ori nescuzabilă (acțiunea sau omisiunea comisă cu temeritate și cu conștiința că o astfel de daună ar rezulta probabil). În jurisprudența franceză aferentă cauzei Erika s-a interpretat în mod larg culpa nescuzabilă, considerându-se drept nescuzabilă neglijența serviciului de inspecție a navei (zis de *vetting*⁴³) .

Dincolo de acesta, Convenția de la Bruxelles nu împiedică victima să acționeze, în temeiul dreptului comun ori al unui regim special, împotriva altor persoane decât cele vizate al art. III-4.

Astfel, ea s-ar putea îndrepta împotriva șantierului naval dacă pierderile sunt imputate unui viciu intern, contra statului în caz de culpă în aplicarea ajutoarelor pentru navigație ori în controlul navei în relație cauzală cu dauna, fie împotriva asiguratorului care a eliberat atestarea necesară exploatarea navei, în ciuda stării sale proaste.

Proprietarul navei este exonerat total de răspundere dacă dovedește că dauna este integral imputabilă unui act de război, de ostilități ori de insurecție, unui fenomen natural cu caracter excepțional, inevitabil și insurmontabil, al faptei voluntare a unui terț ori neglijenței autorității însărcinate cu întreținerea portului ori alte ajutoare la navigație (CLC 1992, art. III-2). El poate fi exonerat în tot sau în parte de răspundere față de victimă în caz de culpă a acesteia din urmă.

Recentele catastrofe ecologice și consecințele lor, precum naufragiul petrolierului Erika în 1999 ori cel al navei Prestige din 2002 au pus în evidență insuficiența despăgubirilor acordate în virtutea actualului sistem internațional de indemnizare. Pornind de la această constatare, din inițiativa Franței, Organizația Maritimă Internațională (OMI) a adoptat la Londra, la 16 mai 2003, un nou Protocol privind crearea unui al doilea Fond de indemnizare, denumit Fipol II, complementar primului. Alimentat prin aportul celor mai importante întreprinderi petroliere din fiecare stat membru, acest fond permite să se ridice nivelul indemnizării totale la 750 milioane DTS. De menționat că aceste fonduri de indemnizare nu au vocația, în principiu, să intervină decât cu titlu complementar la repararea datorată de proprietarul navei poluante. Dar acestea pot, de asemenea, să fie folosite pentru a se substitui acestuia în absența răspunderii din partea sa.

⁴³ Cour de Cassation, Crim. 25 sept. 2012, no. 10-82.938, Bull. crim. no. 198.

V.4. Poluările maritime cauzate de hidrocarburi de cală

Poluările cauzate de scăpările sau deversările de hidrocarburi de cală nu intră în câmpul de operare al Convenției de la Bruxelles, așa cum a fost modificată prin Protocolul din 1992, numai dacă acestea provin dintr-o navă cisternă, adică un petrolier. Pentru celelalte nave, poluările cauzate de hidrocarburi de cală fac obiectul unui regim de răspundere civilă distinct, prevăzut de convenția OMI din 23 martie 2001 privind răspunderea civilă pentru daune cauzate de poluarea prin hidrocarburi de cală (zisă Convenția „Bunkeroil”), intrată în vigoare la 21 noiembrie 2008. Întocmai ca și în privința sistemului de răspundere stabilit pentru hidrocarburi transportate și această convenție instituie un regim de răspundere și de o obligație de asigurare ori de garanție financiară, care să permită o acțiune directă împotriva asiguratorului (orice navă cu o capacitate de peste 100 t, arborând pavilioanele unui stat parte ori ajungând în ori părăsind un port al unui stat parte, trebuind să posede un certificat de asigurare eliberat de un stat parte). Totuși, sistemul diferă de precedentul, în principal, din două puncte de vedere. În primul rând, Convenția privind hidrocarburi de cală nu canalizează răspunderea spre proprietarul de navă. În al doilea rând, obligațiile de garanție sunt diferite.

Răspunderea proprietarului acoperă ansamblul daunei produse prin poluare, înțeleasă drept dauna cauzată în exteriorul navei prin contaminare, inclusiv „costurile măsurilor de salvare și întreaga pierdere ori daună cauzată prin respectivele măsuri” (CLC 1992, art. I-6, 6). Totuși, potrivit art. I-6 a din Convenție „indemnizările vărsate cu titlu de alterare a mediului, altele decât lipsa de câștig datorată acestei alterări să fie limitate la costul măsurilor rezonabile de readucere în starea anterioară care au fost efectiv luate ori care vor fi.”

Răspunderea navei este plafonată. Pentru sinistrele survenite după 1 noiembrie 2003, plafonul se ridică la 4.510.000 drepturi speciale de tragere (DST) pe sinistru pentru navele a căror capacitate nu depășește 5000 unități, la care se adaugă 631 DST pe unitate de capacitate suplimentară pentru navele care depășesc 5000 de unități (CLC 1992, art. 1-1, b). În acest ultim caz, quantumul total nu poate excede sumei de 897.700.000 DST. Proprietarul pierde beneficiul

acestor limitări de răspundere în faptă intențională („acțiune ori omisiune personală comise cu intenția de a provoca dauna”) ori greșeală nescuzabilă („acțiune ori omisiune personală comise în mod temerar și cu conștiința că o atare daună ar rezulta probabil”) din partea sa. De altfel, proprietarul trebuie, pentru a beneficia de aceste plafonări, să constituie un fond, sub formă de depozit ori garanție, pentru un cuantum care să se ridice la limita răspunderii sale (CLC 1992, art. 1-3). În scopul garantării reparației a daunelor pe care activitatea lor este susceptibilă să le cauzeze, proprietarii navelor care transportă peste 2000 t de hidrocarburi în vrac, ca încărcătură, sunt ținuti să subscrie o asigurare care să acopere consecințele răspunderii lor (CLC 1992, art. VII-1-V).

Convenția de la Bruxelles din 18 decembrie 1971 (modificată prin Protocolul de la Londra din 27 noiembrie 1992) a instituit un Fond de indemnizare pentru daunele generate de poluarea prin hidrocarburi (FIPOI). Alimentat prin contribuțiile întreprinderilor importatoare de petrol, acest fond vizează să completeze indemnizația datorată de proprietarii de nave. Intervenția FIPOI aduce cuantumul indemnizării totale a victimelor unui sinistru la un total de 203 milioane înscris, afretatorul, armatorul gerant și exploatantul navei. Toți acești actori sunt răspunzători în aceleași condiții ca și proprietarii. În plus, documentul nu prevede nicio imunitate specială. În al doilea rând, nivelul indemnizațiilor e sensibil inferior (e adevărat că poluările cauzate de hidrocarburile de cală au în general o amploare mai redusă decât cele de transport), în sensul că, pe de o parte, plafonul de răspundere este cel al Convenției din 1976 privind limitarea răspunderii armatorului în materie maritimă (zisă Convenția LLMC), iar pe de alta, întrucât nu a fost considerată necesar crearea unui fond de indemnizare.

V.5. Transportul de materii nucleare

Accidentele nucleare survenite în cursul transportului de substanțe nucleare sunt supuse unui regim special de răspundere privind exploatanții instalațiilor nucleare, instituit prin Convenția de la Paris din 19 iulie 1960 privind răspunderea civilă în domeniul energiei nucleare (pentru statele membre ale OCDE), respectiv, Convenția de la Viena din 1963.

Exploatantul instalației nucleare, expeditorul ori destinatarul răspunde civil în mod obiectiv, independent de culpă, de consecințele accidentelor nucleare imputate materiilor nucleare

transportate. În lipsa unor dispoziții contractuale contrare, răspunderea revine exploatantului care are în sarcină substanțele nucleare la momentul accidentului.

Convenția de la Bruxelles din 17 decembrie 1971 reglementează răspunderea civilă în domeniul transportului maritim de materii nucleare. Ea nu creează totuși un nou caz de răspundere, în privința transportului maritim de substanțe nucleare, care este guvernat de regimul specific aplicabil exploatantului instalației nucleare.

Obiectul său este acela de a canaliza răspunderea civilă în caz de accident nuclear survenit în cursul unui transport maritim de materii nucleare spre exploatantul instalației nucleare expeditor ori destinatar al substanței nucleare. În acest sens, în art. 1 al Convenției de la Bruxelles se stipulează că „orice persoană care, în virtutea unei convenții internaționale ori unei legi naționale aplicabile în domeniul transportului maritim, este susceptibilă de a fi făcută responsabilă de o daună cauzată de un accident nuclear, este exonerată de răspundere dacă exploatantul unei instalații nucleare poate fi ținut răspunzător pentru această daună în baza unei convenții internaționale ori a unei legi naționale.”

VI. Răspunderea penală pentru vătămările aduse mediului marin

VI.1. Infracțiuni privind poluarea produsă de către nave

Prevenirea și combaterea poluării marine produsă de către nave au făcut obiectul reglementării a mai multor convenții internaționale, care prevăd și dispoziții penale în acest sens, adoptate în cadrul Organizației Maritime Internaționale (O.M.I.). Cea mai importantă dintre ele este Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave (Convenția MARPOL, Convenția 1973/78), adoptată la 2 noiembrie 1973 și intrată în vigoare la 2 octombrie 1983, odată cu Protocolul de modificare a sa din 1978⁴⁴. Documentul este completat cu două protocoale – unul privind trimiterea de rapoarte asupra incidentelor implicând substanțe dăunătoare și celălalt referitor la rezolvarea arbitrală a diferendelor dintre state – și 6 anexe cu caracter tehnic. Dintre acestea din urmă, anexa I privește poluarea prin hidrocarburi, iar anexa nr. II poluarea prin substanțe lichide transportate în vrac. Anexele III (consacrată poluării prin substanțe dăunătoare transportate pe mare – în pachet, containere, cisterne mobile, camioane-cisternă ori vagoane-cisternă), IV (poluarea prin ape uzate provenite de la nave) și V (poluarea prin gunoaiile navei) au un caracter facultativ, statele-părți nefiind legate de dispozițiile lor decât dacă declară expres că nu le acceptă (procedura opting-out). Anexa VI relativă la poluare atmosferei de către nave a fost adăugată printr-un protocol din 1997 (intrat în vigoare la 19 mai 2005).

Sistemul de protecție astfel stabilit vizează un larg evantai al poluărilor provocate de către nave (ale mediului marin propriu-zis, porturilor și chiar a atmosferei), iar comportamentele interzise sunt definite prin „regulile specifice” din anexe, în timp ce numai dispozițiile transversale relative la infracțiuni și la sancțiuni figurează în textul principal al convenției sus-menționate. Respectivele dispoziții sugerează puternic recurgerea de către statele-părți la legislația penală ori la sancțiuni administrative pentru a asigura respectarea regulilor instituite.

Astfel, art. 4 intitulat “încălări” („infractions” în versiunea franceză ori „violations”, în cea engleză) obligă statele sub administrarea (autoritatea) asupra cărora se află nava respectivă (în

⁴⁴ În prezent 154 de state sunt părți la convenție. România a aderat la această convenție prin Legea nr. 6/1993 (publicată în M. Of., Partea I, nr. 57 din 18 martie 1993) și nu a acceptat anexele III și IV din aceasta.

general statul de pavilion) ori alt stat care exercită jurisdicția să sancționeze orice încălcare și să înceapă urmărirea judiciară („proceedings”). Totodată, sancțiunile prevăzute „trebuie să fie de o severitate care să descurajeze încălcările prezentei convenții, indiferent de locul unde a avut loc încălcarea”(art. 4 par. 4).

Articolul 6 prevede obligația părților să coopereze „la descoperirea încălcărilor”, „folosind toate măsurile corespunzătoare și realizabile pentru descoperirea încălcărilor și supravegherea mediului, precum și măsuri adecvate pentru comunicarea de informații și adunarea de probe”, pentru a „intenta o acțiune privind convenția invocată” (paragr. 1 raportat la paragr. 4). La rândul său, protocolul din 1997 prevede aceeași obligație de cooperare, deopotrivă pentru „descoperirea încălcărilor” și „punerea în aplicare” a dispozițiilor anexei (regula 11).

Referitor la conținutul regulilor Convenției MARPOL, unele se referă la rolul administrației (puterilor publice), altele instituie norme de clasificare și de certificare, în timp ce o serie dintre acestea stabilesc interdicții. Așa, de exemplu, Regula 9 din Anexa I prevede interdicția generală de a deversa hidrocarburi ori amestecuri de hidrocarburi în mare, însoțită de diverse condiții și excepții.

Așa cum s-a precizat în doctrină, regimul stabilit de Convenția 1973/78 rămâne marcat atât de mari imprecizii în privința modalităților de sancționare, cât și de un înalt grad de tehnicitate pentru anumite aspecte ale normelor de comportament de care depinde interdicția, precum tonajul, lungimea coastelor, cantitatea de hidrocarburi sau de substanțe nocive deversată, existența de zone maritime speciale etc. Asemenea imprecizii conferă statelor-părți o marjă de apreciere importantă în transpunerea obligațiilor asumate prin convenție, inclusiv în privința alegerii sancțiunilor penale ori administrative aplicabile, în timp ce tehnicitatea incită a retrimite la dreptul internațional pentru definirea elementului material al infracțiunii. De asemenea, lacune se manifestă și în privința competenței statelor-părți de a legifera și exercita urmărirea (penală). Punând accentul în principal asupra obligațiilor autorității de control, respectiv a statului de pavilion, acesta presupune, conform dreptului cutumiar, astfel competența sa atât legislativă, cât și executivă pentru reprimarea actelor de poluare de către nave.

Dar art. 4 paragr. 2 impune, de asemenea, statului de jurisdicție, fără altă precizare, să legifereze, să înceapă urmărirea judiciară ori să comunice informațiile pertinente autorității de control al

navei. Impreciziile de acest gen, precum și dispozițiile art. 9, care permit o lectură evolutivă a noțiunii de jurisdicție, se explică prin mutațiile, pe atunci în curs, la nivelul dreptului mării. Ele au fost înlăturate de prevederile Convenției privind dreptul mării din 1982, care explicitează competențele în această privință, în caz de concurență între mai multe state, în funcție de spațiul marin unde a avut loc poluarea.

Document internațional major în materia sa de reglementare, Convenția Națiunilor Unite privind dreptul mării din 10 decembrie 1982 (“Convenția de la Montego Bay – CMB”) cuprinde și o serie de elemente vizând poluarea de către nave. Ea nu consacră totuși decât o abordare globală și nu este de aplicare directă, prevăzând obligații în sarcina statelor-părți⁴⁵. Astfel, partea a XII-a convenției mai sus menționate, consacrată protejării și conservării mediului marin (art. 192-237), recunoaște statului de pavilion o competență generală de a veghea la aplicarea efectivă a legilor și reglementărilor adoptate în scopul prevenirii, reducerii și controlului poluării mediului marin de către nave „indiferent de locul unde s-a produs încălcarea” (art. 217); această atribuție este, în principiu, prioritară în caz de competențe concurente ale mai multor state (art. 228)⁴⁶. Totodată, au fost lărgite și clarificate mai bine atribuțiile statului riveran și ale statului portului. Referitor la prevenirea, reducerea și controlul poluării de către nave, statul riveran este competent să legifereze, să exercite puteri de poliție și să reprime infracțiunile comise în marea sa teritorială și zona sa economică exclusivă (art. 56, 192, 211, 220, 221, 228)⁴⁷. Statul portului are o atribuție subsidiară pentru urmărirea infracțiunilor comise în marea liberă și la cererea statului interesat (vizat), a celor săvârșite în apele lor interioare, marea teritorială ori zona economică exclusivă a altui stat (art. 218). Aceste prevederi ale CMB extind asupra statelor vizate obligațiile de legiferare și de urmărire cuprinse în Convenția MARPOL. Totuși, așa cum s-a relevat în doctrină

⁴⁵ Intrată în vigoare la 16 noiembrie 1994 și ratificată de România prin Legea nr. 110/1996, publicată în M. Of., Partea I, nr. 300 din 21 noiembrie 1996.

⁴⁶ H. Ascensio, *Les infractions en matiere de pollution*, în „Droit international pénal”, 2e édition révisée, sous la direction de H. Ascensio, Em. Decaux, A. Pellet, op. cit., pp. 395-396.

⁴⁷ Prin decizia Camerei penale a Curții de Casație franceze, pronunțată la 25 septembrie 2012, în celebra cauză a naufragiului petrolierului ERIKA (1999), s-a recunoscut Franței competența jurisdicțională de a sancționa o deversare survenită în zona sa economică exclusivă, care a provocat o poluare importantă coastelor bretone, iar judecătorului francez competența de a cerceta, judeca și pedepsi orice poluare care are consecințe grave pentru teritoriul național, atunci când deversarea s-a produs în zona sa economică exclusivă și a afectat marea sa teritorială.

și arătat în jurisprudență, articularea prevederilor celor două convenții internaționale ridică importante probleme de interpretare și depășirea lacunelor care se manifestă⁴⁸.

De asemenea, Convenția privind dreptul mării conține dispoziții referitoare la pedepsele aplicabile pentru infracțiunile de poluare a mediului marin de către nave. Astfel, în timp ce statul pavilionului trebuie să asigure ca „Sancțiunile prevăzute de legile și reglementările statelor față de navele care arborează pavilionul lor trebuie să fie suficient de riguroase pentru a preveni încălcările în orice loc” (art. 217 paragr. 8), pentru alte state concurente competente, art. 230 limitează sancțiunile la cele pecuniare, cu excepția actelor deliberate și grave de poluare comise în marea teritorială.

În plan unional-european, în fața divergențelor apărute între statele membre în transpunerea în dreptul intern a Convenției MARPOL, au fost adoptate două directive de armonizare: directiva 2005/5/CE din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de către nave și introducerea de sancțiuni în caz de infracțiuni și directiva 2009/13/CE din 21 octombrie 2009, care o modifică pe precedentă. Amândouă trimit amply la Convenția MARPOL și obligă statele membre să adopte sancțiuni penale, care să „reflecte o dezaprobare a societății diferite de cea manifestată pe calea sancțiunilor administrative.”(Preambul, Directiva 2009/13/CE, pct. 3).

VI.2. Cazul ERIKA

În fapt, la 12 decembrie 1999, petrolierul Erika a naufragiat în largul coastelor bretone, în zona economică exclusivă (ZEE) a Franței, poluând aproape 400 km de coastă. Zeci de colectivități teritoriale, asociații neguvernamentale și particulari au depus plângeri împotriva proprietarului navei, navlositorului său ori a fretatorului pentru călătorie, societatea gestionară tehnic și nautic. Tribunalul corecțional, în primă instanță, s-a pronunțat la 16 ianuarie 2008, iar curtea de apel, la 30 martie 2010, printr-o decizie infirmativă în parte. Printre altele, judecătorii fondului au reținut competența jurisdicțiilor franceze pentru a urmări și judeca o infracțiune comisă în ZEE, admisibilitatea cererilor de constituire ca parte civilă a colectivităților teritoriale, răspunderea

⁴⁸ H. Ascensio, E. Decaux, A. Pellet, op. cit., p. 395; Casația franceză, camera penală, decizia citată.

penală a proprietarului încărcăturii pentru infracțiunea de poluare involuntară (din imprudență⁴⁹), existența autonomă a prejudiciului ecologic. Totodată, s-a recunoscut o imunitate care împiedică orice cerere de reparare a daunei de către navlositorul de fapt al navei (Total SA). Prevenții au reformulat recursuri în casare. Prin decizia din 25 septembrie 2012 a Curții de Casație franceze, Camera penală – req. no. 10-82.938 – marea majoritate a motivelor de recurs formulate au fost respinse. Decizia instanței de apel a fost casată cu reținere spre rejudecare, pentru unele aspecte vizând interesul de a acționa ori imunitățile. Ea a recunoscut, cu titlu definitiv, competența jurisdicțională și aplicarea legii franceze asupra ZEE în materie de represiune a poluării maritime prin hidrocarburi și lipsa de imunitate civilă a navlositorului de fapt proprietar al hidrocarburilor în temeiul vinovăției de temeritate și posibilitatea angajării răspunderii sale pentru daunele de poluare astfel produse⁵⁰.

Recunoașterea competenței teritoriale a statului (francez) asupra zonei economice exclusive în materie de represiune a poluării marine prin hidrocarburi: Convenția privind dreptul mării din 10 decembrie 1982 stabilește competențe limitate ale statelor (riverane) de coastă în materia represiunii deversărilor poluante în zona lor economică exclusivă; textul trimite pentru incriminările respective la Convenția MARPOL din 2 noiembrie 1973, cu modificările ulterioare. Partea a XII-a a Convenției de la Montego-Bay (art. 192-237) consacrată protecției mediului marin, răspunsuri globale la acțiunea juridică de prevenire și combatere a poluării marine și, în plus, fiind un text non self-executing, depinde de modul în care statele-părți înțeleg să adopte reglementări interne adecvate și eficiente. În acest context, statul de coastă se bucură de importante prerogative în privința mării teritoriale, putând să adopte legi și regulamente în scopul de a acționa împotriva poluării marine de către navele străine. Referitor la zona sa economică exclusivă, el poate adopta norme vizând combaterea poluării de către nave (art. 211), în acest scop putând intenta o acțiune pentru orice infracțiune referitoare la lupta împotriva poluării de către nave, dacă a fost săvârșită în marea teritorială ori zona sa economică exclusivă. Făcând o interpretare judicioasă a textelor internaționale și de drept intern (francez), instanța supremă din

⁴⁹ Angajarea răspunderii penale a fost invocată, în speță, și pentru: armatorul navei, pentru a fi minimalizat, cu intenție, întreținerea în proporții în care nu putea ignora că acestea puneau în joc securitatea ei; gestionarul navei, pentru a fi luat decizia de a proceda la reparații a minima, pentru a nu fi avertizat statul de coastă și pentru a nu fi luat nicio măsură spre a evita ori a limita efectele poluării; în fine societatea de clasificare pentru a fi confirmat, în 1999, certificatul de clasă al navei.

⁵⁰ A. Montas și G. Roussel, *Les principaux apports de la decision de la Cour de Cassation dans l'affaire ERIKA*, în "Actualité Juridique Penal" (AJPénal), novembre 2012, pp. 574-578.

Paris a conchis în sensul inaplicabilității prevederilor legii naționale (legea nr. 83-583 din 5 iulie 1983 privind poluarea prin hidrocarburi consecutivă unui accident în mare), contrare dreptului internațional, și anume Convenția MARPOL, ci a acesteia din urmă, pentru două motive: unul privind materia persoanelor vizate (convenția nu impune o listă limitativă legiuitorului național desemnat a introduce regulile sale în dreptul intern în scopul determinării persoanelor răspunzătoare din punct de vedere penal) și altul referitor la comportamentele incriminate (permițându-se legiuitorului național de a sancționa mai sever și în mod mai larg răspunzătorii de poluare).

Recunoașterea „vinovăției de temeritate” a navlositorului de fapt: Curtea de Casație franceză a admis răspunderea penală pentru poluarea involuntară marină, întemeind dreptul la reparație al victimelor pe o inovație specifică, „vinovăția de temeritate”, pe care a caracterizat-o în concret.

Dacă acțiunea în reparare a victimelor poluării s-a bazat pe regulile dreptului comun, determinarea persoanelor responsabile este reglementată de Convenția din 29 noiembrie 1969 privind răspunderea civilă a proprietarilor navelor pentru daunele datorate poluării prin hidrocarburi, reformată în 1992 (așa-zisa „Convenție CLC 69/92”). Acest document canalizează răspunderea spre proprietarul navei, o limitează în privința cuantumului și consacră imunitatea navlositorului, armatorului, prepușilor și mandatarilor lor. Dublul beneficiu al imunității și al limitării răspunderii proprietarului nu operează totuși decât atunci când dauna de poluare rezultă din „faptul ori omisiunea lor personală [...] comisă în mod temerar și cu conștiința că o atare daună ar rezulta cu probabilitate” (CLC 69/92, art. III 4 și V.2). Pe acest fundament, Camera penală a Curții de Casație franceze a estimat că navlositorul de fapt (Total SA) a comis o „vinovăție de temeritate”, de natură a-l decădea din imunitate; societatea nu ar fi dispus de informații suficiente pentru a se opune manevrării navei înainte de naufragiul său și nu se face deci vinovată decât de o simplă neglijență, fără reprezentarea probabilității daunei care a rezultat.

Pentru a concluziona astfel, instanța a recurs, după ce a precizat că Total SA dispunea, în calitate sa de fretator al călătoriei, de o putere de control și de direcție în gestiunea ori la mersul navei, i-a imputat o vinovăție penală de imprudență comisă în timpul vetting-ului Erika, aplicat, în intern, de această societate. În mod curent, în materie de transport maritim, vetting-ul este un demers voluntar al navlositorului: este vorba de inspecția unei nave, a priori certificată conformă, precauție luată pentru a determina riscurile pe care aceasta le poate prezenta pentru companie

chiar dacă navlositorul supune în acest cadru nava la o serie de controale tehnice privind securitatea și protecția mediului, vetting-ul nu se substituie în niciun fel certificării făcute de statul de pavilion și/ori o societate de clasificare, singura garanție a stării bune de navigabilitate a navelor. În speță, instanța franceză a estimat că o nouă inspecție ar fi trebuit să aibă loc, care ar fi relevat în mod necesar inaptitudinea de a naviga a Erikăi din cauza vechimii și neînnoirii certificatului său de navigație. Abținându-se de a acționa astfel, Total SA a comis o faptă de imprudență aflată la originea poluării. Această imprudență, care nu excludea previziunea consecințelor poluării a fost declarată drept element constitutiv al „vinei de temeritate” vizată de convenția CLC 69/92. Distinctă de cele prevăzute în reglementările de drept intern pertinente, această formă de vinovăție maritimă sui generis, apare mai gravă decât vinovăția simplă de imprudență civilă ori penală, mai puțin gravă decât intenția penală și apropiată de vinovăția nescuzabilă din dreptul muncii ori dreptul aerian. Curtea a realizat astfel o apreciere în concreto a acestei vinovății comise în cadrul vetting-ului, considerând că „Total SA nu a depus diligențele normale care îi revin, ținând cont de competența persoanei care era însărcinată să o reprezinte cu ocazia operațiunilor maritime pe care trebuia să le analizeze dispunând de competența, de autoritatea și de mijloacele pe care i le conferea înaltele sale funcții în cadrul societății.”

VI.3. Infracțiuni în materie de poluare marină prin descărcare

Convenția privind dreptul mării (1982) consacră obligația generală a statelor de a proteja și conserva mediul marin (art. 192) și stabilește obiective de prevenire, reducere și control al poluării provenite din diverse surse. Ca orice text juridic internațional și acesta lasă pe seama dreptului intern al statelor-părți să stabilească, în aplicarea sa, norme de comportament mai precise. Referitor la reglementările internaționale pertinente, ele sunt conținute, fie în convenții sectoriale al căror câmp de aplicare se întinde la ansamblul spațiilor marine (cum este cazul Convenției MARPOL), fie în convenții menite să protejeze anumite mări ori anumite zone marine, cuprinzând dispoziții privind poluarea din una sau mai multe surse, precum Convenția de la Barcelona din 16 februarie 1976 pentru Marea Mediterană sau Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării de la București, din 21 aprilie 1992.

Poluarea prin descărcare este rezultatul fie al unei deversări deliberate de deșeuri sau alte materiale de pe nave, aeronave, platforme ori alte lucrări plasate pe mare, fie din orice sabordaj deliberat de către nave, aeronave, platforme ori alte lucrări plasate pe mare (art. II paragr. 5 CMB, art. II, 3 a din Convenția privind Marea Neagră). Ea nu include deversarea de deșeuri sau alte materiale care rezultă (direct sau indirect) din exploatarea normală a acelorași obiecte ori lucrări, care fac obiectul altor convenții internaționale, în special al Convenției MARPOL.

În această materie, documentul relevant, aplicabil ansamblului spațiilor marine (cu excepția apelor interioare ale statelor) este Convenția de la Londra din 13 noiembrie 1972 privind prevenirea poluării mărilor prin descărcarea deșeurilor (intrată în vigoare la 30 august 1975), modificată prin protocolul din 7 noiembrie 1996 (intrat în vigoare la 24 martie 2006). Documentul prevede obligația statelor-părți de a lua măsurile adecvate pentru „a preveni și, dacă e necesar, a reprima” (art. 10 paragr. 2). Este interzisă orice descărcare în mare, cu excepția deșeurilor și a altor substanțe enumerate în anexa I și sub condiția autorizării, ale cărei modalități sunt prevăzute în anexa II. De asemenea, este interzisă incinerarea deșeurilor în mare (art. 5 din Protocol).

Poluarea prin descărcare face obiectul art. X al Convenției privind protecția Mării Negre împotriva poluării (1992) și al protocolului său nr. 3.

Referitor la competență, textele juridice internaționale în vigoare permit stabilirea competenței statului pavilionului ori de înmatriculare a navei ori aeronavei, statului de apartenență a platformei fixe sau flotante, statului asupra teritoriului căruia au fost descărcate deșeurile, statului riveran pentru descărcare în marea sa teritorială, zona economică exclusivă ori platoul continental.

VII. Limitări ale exercițiului dreptului de proprietate asupra terenurilor prin măsuri de protejare a zonei costiere

În accepțiunea legii, zona costieră reprezintă spațiul geografic situat la contactul mării cu uscatul, incluzând apele de coastă, de suprafață și subterane și terenurile adiacente, inclusiv apele de suprafață și subterane aferente acestora, puternic inter-condiționate și în imediata apropiere a liniei țărmului, insule și lacuri sărate, zone umede în contact cu marea, plaja și faleza, iar gospodărirea, protecția punerea în valoare, dezvoltarea durabilă a zonei costiere și, unde este posibil, restaurarea acestea, reprezintă acțiuni de interes general⁵¹.

Litoralul și aria maximă costieră, precum și alte elemente adiacente, marea teritorială și resursele naturale ale zonei economice exclusive și ale platoului continental aparțin domeniului public al statului, în privința cărora legea recunoaște numai dreptul de exploatare sau utilizare, niciun drept privat nu se poate opune proprietății publice din zona costieră, iar guvernul este împuternicit să verifice, prin autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și protecția apelor, statutul legal al proprietății în zona costieră și să acționeze în consecință pentru respectarea dreptului proprietății publice; orice hotărâre sau decizie a autorităților publice locale care încalcă aceste reguli este nulă de drept (art. 7)⁵².

VII.1. Folosirea liberă de servituți și de expropriere a zonei costiere proprietate publică

Reglementată în secțiunea 1 a capitolului II („Regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică”) din O.U.G. nr. 202/2002, folosirea zonei costiere proprietate publică este supusă următoarelor limitări:

⁵¹ O.U.G. nr. 202 din 18 decembrie 2002 privind gospodărirea integrată a zonelor costiere (art. 1);

⁵² Potrivit art. 6 (1) din O.U.G. nr. 202/2002, litoralul și aria maximă costieră includ: a) zona dintre limita minimă și maximă de înaintare a valurilor în cazul celor mai puternice furtuni înregistrate. Această zonă include toate porțiunile de țărm inundate periodic prin acțiunea valurilor; b) zona de depozite neconsolidate, formate din nisip, pietriș și roci, incluzând și dunele, indiferent dacă sunt sau nu acoperite cu vegetație, formate prin acțiunea mării, vânturilor dinspre mare sau altor cauze naturale sau artificiale. Ca elemente adiacente sunt supuse aceluiași regim: a) depozitele sedimentare la linia țărmului sau formate prin retragerea mării, indiferent de cauze; b) avansarea uscatului, cauzată direct sau indirect de orice fel de lucrare costieră; c) uscatul invadat de mare, din orice cauză, devenind o parte a fundului mării; d) falezele care sunt în contact cu marea sau cu proprietatea publică a statului până la 10 m în spatele crestei falezei; e) uscatul, delimitat la punctele anterioare, care din orice cauză a pierdut calitatea sa de plajă sau faleză; f) insulele formate în marea interioară/teritorială; g) lucrările și instalațiile situate în zona costieră, care constituie asemenea bunuri; h) lucrările și instalațiile de semnalizare ce constituie bunuri aparținând proprietății publice a statului, precum și uscatul aferent funcționării acestora; i) incintele portuare și lucrările de protecție a acestora (art. 6 (2)). Delimitarea domeniului public al statului se realizează în baza Metodologiei aprobate prin Hotărârea de Guvern nr. 546/2004.

- cele instituite de O.U.G. nr. 202/2002 și de legi speciale pentru activitățile care implică pericole, obținerea de profit sau care necesită lucrări și instalații (art. 11 alin. (2));

- limitarea sau interzicerea circulației publicului în zona costieră, în anumite perioade sau în anumite zone vulnerabile din punct de vedere al protecției mediului, prin decizii ale autorităților publice locale sau ale autorităților de mediu (art. 11 alin. (3) din O.U.G. nr. 202/2002);

- exproprierea, în condițiile legii, de terenuri și clădiri, pentru protecția unor zone de mare valoare ecologică sau peisagistică și a zonelor de habitat al speciilor protejate, precum și pentru asigurarea accesului liber la țărm (art. 12).

VII.2. Interzicerea construcțiilor definitive în fâșia de protecție a litoralului (art. 16 din O.U.G. nr. 202/2002)

Potrivit art. 16 din O.U.G., fâșia de teren lată de 50-150 metri măsurați de la linia ce mai înaintată a mării, în funcție de lățimea zonei costiere din zonele situate în apropierea țărmului, delimitată în scopul conservării condițiilor ambientale și valorii patrimoniale și peisagistice, sunt interzise orice fel de construcții definitive construcții provizorii sau transportabile, cu excepția celor pescărești, precum și a caravelor și structurilor de primire turistice cu funcții de cazare.

Construcțiile indispensabile securității sau serviciilor publice pot face excepție de la aceste restricții, dar numai în baza unui studiu de impact (asupra mediului) și cu avizul conform prealabil al autorităților publice centrale pentru turism, pentru transporturi, locuințe și pentru protecția mediului (art. 16 alin. (3)).

VII.3. Limite aduse activităților agricole asupra terenurilor din zona costieră

În zonă este promovată numai dezvoltarea activităților agricole care respectă normele de protecție a mediului (art. 18), apele sale subterane pot fi utilizate pentru irigații prin picurare, în condițiile art. 19 din O.U.G. nr. 202/2002, utilizarea îngrășămintelor naturale sau a tratamentelor

fitosanitare pe suprafețele de teren din zona costieră este permisă sub anumite condiții (interzicerea aplicării îngrășămintelor pe un teren acoperit cu zăpadă, aplicarea dejecțiilor lichide numai prin injectare directă sau cu un alt echipament eficient, incorporarea gunoiului de grajd în sol după aplicare, stocarea acestuia și a dejecțiilor lichide în incinte corespunzătoare, impermeabilizate – art. 20) ș.a.

De-a lungul cursurilor de apă sau al Mării Negre, în zona costieră, conform legii, pentru a se evita spălarea nutrienților se instituie zone de protecție necultivabile (art. 21 (1) din O.U.G. nr. 202/2002). În aceste zone se pot planta numai arbori, arbuști, gazon și flori, iar în cele supuse eroziunii este obligatorie înființarea de perdele de protecție din arbori și arbuști, în funcție de condițiile locale (art. 21 alin. (1) și (2)).