

UTILIZAREA APELOR TRANSFRONTALIERE ÎNTR-UN MOD REZONABIL ȘI ECHITABIL - PRINCIPIU ACTUAL A RELAȚIILOR DINTRE R.MOLDOVA ȘI UCRAINA PRIVIND BAZINUL FLUVIULUI NISTRU

Pavel Zamfir

Departamentul Drept public, Facultatea de Drept, Universitatea de Stat din Moldova
Str. A.Mateevici, 60, Chișinău, MD-2009, pavel.zamfir@yahoo.com

Summary: This article aims at providing the approach towards the problem based on fundamental rule of the legal regime of transboundary waters of the principle of “reasonable and equitable use”, according to which each basin state has the right, to a reasonable and equitable share of the benefits of the use of the waters of that basin.

These norms were originally provided for in the 1966 Helsinki Rules for the Use of International River Waters, updated and revised by the International Law Association in another act - the Berlin Rules on Water Resources.

Although Article 4 (2) of the Rome Bilateral Agreement (2012) provides for the obligation of the Parties to use the water resources of the Dniester River basin fairly and rationally, it is extremely important that this principle be extended and developed, taking into account the current situation and the perspective of the sustainable development of this basin.

Introducere

Specificul regimului juridic al apelor tranfrontaliere se marchează prin faptul, că aceste resurse reprezintă un singur complex natural (bazin hidrografic, sistem de cursuri de apă) și, în același timp, ca și cum ar fi „divizate” între diferite state, fiecare dintre ele având suveranitatea asupra acelei părți a lor care este plasată în cadrul teritoriului țării respective.

Practică internațională de reglementarea utilizării și protecției resurselor de apă, în special al cursurilor de apă transfrontiere, în afară de semnarea (aderarea) la careva convenții și tratate internaționale, urmează, de obicei, calea încheierii de acorduri bilaterale sau/și multilaterale între părțile interesate în privința corpurilor de apă „divizate” de acestea sau în legătură cu un anumit curs internațional de apă sau cu o parte din acesta sau pentru un anumit gen de utilizare specifică a apei sau proiect transfrontier.

Materiale și metode

Acordurile internaționale de acest gen pot fi multilaterale (de exemplu, Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a Dunării (Convenția privind protecția Dunării, Sofia, 29 iunie 1994) [1] sau bilaterale (de exemplu, Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova [2] și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind colaborarea în domeniul protecției și dezvoltării durabile a bazinului râului Nistru, semnat la Roma la 29 noiembrie 2012). Totodată, la originea acestor acorduri stau convențiile internaționale în materie, în speță - Convenția ONU privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale din 17 martie 1992.[3]

Rezultate și Discuții

Convenția ONU privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale crează cadrul juridic pentru cooperările bilaterale sau multilaterale întreprinse pentru:

- prevenirea și controlul poluării cursurilor de apă transfrontaliere;
- asigurarea utilizării rezonabile și imparțiale (echitabile) a cursurilor de apă transfrontaliere.

Subsecvent, Convenția trasează anumite principii de colaborare, instituie modalități și mecanisme de asigurare a utilizării raționale și protecției apelor, pune în sarcina părților elaborarea, adoptarea

și implementarea măsurilor relevante legale, administrative, economice, precum și un schimb amplu de informații.

Deci, una din sarcinile impuse Părților convenției - să asigure folosirea apelor transfrontaliere în mod rezonabil și echitabil, luând în considerare în mod special caracterul lor transfrontalier, în cazul activităților care au sau pot produce un impact transfrontalier - s-a transformat treptat într-un principiu, cu semnificație și conținut propriu.

Abordarea rezonabilității și echității utilizării apelor râului Dunăre este făcută în art. 6 a Convenției privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a Dunării, în conformitate cu care, părțile contractante iau măsuri adecvate pentru a preveni sau a reduce impactul transfrontalier, pentru a asigura o utilizare durabilă și echitabilă a resurselor de apă și pentru a contribui la conservarea resurselor ecologice.

Actualitatea chestiunilor ce țin de echitate în raporturile acvatice dintre state se deduce și din textul Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind colaborarea în domeniul protecției și dezvoltării durabile a bazinului râului Nistru, în care abordarea respectivă este deja calificată ca principiu. Astfel, prin prevederile Art. 4 pct.2 al Acordului, Părțile se obligă să folosească resursele de apă din bazinul râului Nistru în mod echitabil și rațional în scopul atingerii utilizării lor optime și durabile și obținerii unor avantaje aferente, în urma protecției adecvate a apelor din bazinul râului Nistru.

Cum este ușor de observat, chestiunea privind utilizarea apelor și, în primul rând a celor transfrontaliere, obține o semnificație mai amplă, cu un conținut mai consistent. Astfel, sintagmele "mod rezonabil", "echitabil" se completează cu sintagmele "mod rațional", "durabil". Sunt oare aceste sintagme sinonime or fiecare dintre ele are semnificațiile sale, vom stabili în cadrul analizei de mai jos.

Pentru a introduce o claritate în abordarea principiului utilizării raționale, rezonabile și echitabile a apelor este necesar de a apela o sursă foarte importantă, care reprezintă temelia edificării relațiilor între state privind utilizarea apelor transfrontaliere - Regulile de la Helsinki pentru utilizarea apelor râurilor internaționale din 20 august 1966.[4]

Regulile de la Helsinki au fost elaborate de Asociația de Drept Internațional (ILA) pe baza studiului tratatelor internaționale, cutumei, cauzelor judiciare internaționale și adoptate la sesiunea sa de la Helsinki, Finlanda, în 1966.

În linii mari, Regulile de la Helsinki reglementează regimul de utilizare și protecție a apelor „bazinului hidrografic internațional” și conțin principii legale directorii care definesc drepturile și obligațiile reciproce ale statelor pe teritoriul cărora se află părți ale unui astfel de bazin. Regula fundamentală a regimului juridic al apelor transfrontaliere reprezintă principiul „utilizării rezonabile și echitabile”, potrivit căruia fiecare stat de bazin are dreptul, pe teritoriul său, la o cotă rezonabilă și echitabilă de beneficii din utilizarea apelor din acest bazin (Art. IV).

Ce se înțelege printr-o cotă rezonabilă și echitabilă, în sensul Art. IV, urmează de stabilit de la caz la caz, luând în considerare toți factorii relevanți, în special:

- (a) geografia bazinului, inclusiv extinderea bazinului de lucru în fiecare țară;
- (b) hidrologia bazinului, luând în considerare, în special, cantitatea de apă (debitul) de pe teritoriul fiecărui stat;
- (c) impactul climatic al bazinului;
- (d) utilizarea apelor din bazin, în special utilizarea existentă;
- (e) nevoile economice și sociale ale fiecărei țări riverane;
- (f) dependența populației de apele bazinului din fiecare dintre țări;
- (g) costul comparativ al modalităților alternative de satisfacere a nevoilor economice și sociale ale fiecărui stat riveran;
- (h) disponibilitatea altor resurse;
- (i) posibilitatea de a evita pierderile nejustificate atunci când se utilizează apele bazinului;
- (j) posibilitatea compensării unuia sau mai multor state riverane ca mijloc de soluționare a litigiilor dintre utilizatori; și
- (k) capacitatea de a satisface nevoile unui stat bazinal fără a provoca daune semnificative altui stat bazinal.

Nu mai puțin relevante sunt și prevederile Art. VI și VII, care stabilesc, că utilizarea apelor într-un mod sau altul nu implică niciun avantaj al acestei metode de utilizare față de alte metode. Totodată, un stat de bazin nu poate fi împiedicat să utilizeze în mod rezonabil (înțelept) apele unui bazin hidrografic internațional pe baza rezervării apelor de către un alt stat de bazin pentru o utilizare viitoare.

Utilizarea rezonabilă existentă poate continua atâta timp cât factorii care o determină nu sunt înlocuiți de alți factori, care conduc la o decizie de modificare sau restricționare a utilizării, astfel încât să soluționeze problema concurenței modalităților de utilizare, incompatibile în esență.

Utilizarea efectivă este considerată a fi existentă de la faza demarării construcției, care are tangență la procesul de utilizare, sau, în cazurile în care o astfel de construcție nu este necesară - adoptarea altor acțiuni comparabile.

O astfel de modalitate de utilizare va continua să fie considerată existentă până în momentul în care este întreruptă în scopul încetării acesteia. O utilizare nu ar trebui recunoscută ca existentă dacă, la începutul implementării sale, a fost incompatibilă cu utilizarea rezonabilă deja existentă.

Conform principiului utilizării echitabile a apelor unui bazin hidrografic internațional, statul:

(a) trebuie să prevină orice forme noi de poluare a apei sau o creștere a gradului de poluare existent al apelor unui bazin hidrografic internațional, care ar putea provoca daune semnificative teritoriului unui alt stat și,

(b) trebuie să i-a toate măsurile rezonabile pentru a reduce poluarea existentă a apelor unui bazin hidrografic internațional în așa măsură încât să nu cauzeze nici un prejudiciu semnificativ altor state bazinice.

Aceste prevederi se aplică poluării apei provenind din:

(a) pe teritoriul unui stat sau,

(b) în afara teritoriului unui stat dacă este cauzat de acțiunile aceluși stat.

În cazul unei încălcări a regulilor stabilite mai sus, statul încetează acțiunile ilegale și compensează orice daune cauzate celuilalt stat de bazin.

Cazul, care cade incidența prevederilor menționate, dacă statul nu a luat măsuri rezonabile, acesta urează să intre imediat în negocieri cu statul vătămat, în vederea ajungerii unui acord pe baza condițiilor specifice.

În vederea ajustării prevederilor Regulilor de la Helsinki la condițiile actuale de utilizare și protecție a apelor transfrontaliere, Asociația de Drept Internațional (ILA) a elaborat și prezentat, în anul 2004, un alt act important - Regulile de la Berlin privind resursele de apă [5].

Regulile de la Berlin reprezintă o versiune actualizată și revizuită a Regulilor de la Helsinki pentru utilizarea râurilor internaționale și a altor reguli ale Asociației, prin care au completat (prin definiții, articole și noi abordări) și dezvoltat considerabil regulile anterioare.

Regulile exprimă dreptul internațional aplicabil gestionării apelor internaționale (a bazinelor de captare a apei), aplicabile tuturor apelor, după caz.

Conform Art. 12 din Regulile de la Berlin, statele bazinale, pe teritoriul lor respectiv, gestionează echitabil și într-un mod rezonabil apele unui bazin de captare a apei internațional, cu respectarea cuvenită a obligației de a nu provoca daune semnificative altor state bazinale.

În special, statele bazinale dezvoltă și utilizează apele bazinului pentru a-și atinge utilizarea optimă și durabilă și obținerea de beneficii conexe, luând în considerare interesele altor state, cu condiția protecției adecvate a apei.

”Manieră echitabilă și rezonabilă” de gestionare a apelor din cadrul unui bazin internațional, presupune și obligația de a nu provoca un prejudiciu semnificativ altor state bazinale.

Utilizarea echitabilă și rezonabilă în sensul articolului 12 se determină prin considerarea tuturor factorilor relevanți în fiecare caz particular, care includ, dar nu se limitează la:

- Caracteristici geografice, hidrografice, hidrologice, hidrogeologice, climatice, ecologice și alte caracteristici naturale;
- Nevoile sociale și economice ale statelor bazinale în cauză;
- Populația dependentă de apele bazinului internațional de captare din fiecare stat bazinal;

- Efectele utilizării sau modalităților specifice de utilizare a apelor bazinului internațional într - un stat asupra alte state de bazinale;
- Utilizările existente și cele potențiale ale apelor din bazinul internațional;
- Conservarea, protecția, dezvoltarea și economisirea a resurselor de apă ale bazinului internaționalului, precum și costurile măsurilor întreprinse pentru atingerea acestor scopuri;
- Disponibilitatea alternativelor, de valoare comparabilă, a utilizării practice planificate sau existente;
- Sustenabilitatea utilizărilor propuse sau existente; și
- Minimizarea daunelor asupra mediului.

Ponderea (semnificația) fiecărui factor trebuie determinată de importanța sa în comparație cu alți relevanți factori.

Pentru a determina ce este o utilizare rezonabilă și echitabilă, trebuie luați în considerare toți factorii relevanți împreună și la o concluzie la care se ajunge pe baza evaluării în ansamblu (printr-o abordare holistică).

Pentru determinarea utilizării rezonabile și echitabile, statul, în mod prioritar, trebuie să aloce apă pentru a satisface necesitățile umane de bază (vitale).

Nici-o utilizare sau modalitate de utilizare nu va avea prioritate inerentă față de nici-o altă utilizare sau modalitate de utilizare.

Deși, abordările expuse mai sus poartă un caracter de recomandare, ele sînt destul de explicite și aplicabile, fără careva deficiențe, în raporturile interstatale privind utilizarea și protecția apelor transfrontaliere, prin incorporare în textele acordurilor respective și ajustarea la cazul și obiectul concret de reglementare și colaborare.

Cu referire la Acordul de la Roma, semnificațiile principiului utilizării rezonabile și echitabile a apelor bazinului râului Nistru, sunt preluate parțial dar și fragmentar, fără detalizare, dezvoltare a mecanismelor de aplicare și control al respectării.

Astfel, așa cum am menționat supra, Art. 4, pct. 2) lit.a) din Acord recunoaște, drept principiu și impune Părților obligația ” să folosească resursele de apă din bazinul râului Nistru în mod echitabil și rațional în scopul atingerii utilizării lor optime și durabile și obținerii unor avantaje aferente, în urma protecției adecvate a apelor”.

Totodată, pct. 3 din același articol statuiează, că ”Părțile Contractante pornesc de la faptul că nici unui mod de utilizare a resurselor de apă din bazinul râului Nistru nu i se acordă prioritate inalienabilă față de alte moduri de utilizare. În caz de apariție a contradicției între diferite moduri de utilizare a apei, aceasta urmează să fie soluționată ținîndu-se cont de totalitatea factorilor geografici, hidrografici, hidrologici, climaterici, ecologici și demografici, precum și de necesitățile socioeconomice ale statelor Părți Contractante, cu acordarea unei atenții deosebite cerințelor de satisfacere a necesităților vitale ale omului și a necesității ecosistemelor într-o cantitate suficientă de apă”.

Însă, în realitate, Acordul este destul de vag, din punct de vedere a reglementărilor acestui principiu și, cu atît mai mult, a obligațiilor impuse Părților de a respecta și dezvolta abordările respective. Conținutul Art. 5 - 11 din Acord nicidecum nu sugerează idea, că Părțile vor respecta strict obligațiunile rezultate din principiul enunțat. Or, responsabilitățile impuse Părților poartă un caracter general, uneori și evaziv.

Chestiunile prevăzute de Art. 5 (Direcțiile de colaborare) ce țin de realizarea obiectivelor Acordului, în special ”elaborarea și realizarea planurilor comune, sau coordonate între Părți, de administrare a bazinului râului Nistru, proiecte și măsuri de utilizare, protecție și restabilire a resurselor de apă, altor resurse naturale și ecosistemelor din bazinul râului Nistru”, etc., sunt puse în sarcina Comisiei interstatale, modul de formare, competența și competența căreia sunt reglementate de Art.art. 26-27 din Acord [6].

În special, de competența Comisiei țin și chestiunile legate de distribuirea apei, reglementarea scurgerilor și regimul construcțiilor - aspecte, care în mod direct influențează și determină respectarea principiului utilizării echitabile și rezonabile a apelor râului Nistru.

Concluzii

În situația în care Acordul nu reglementează alte aspecte legate de principiul utilizării echitabile și rezonabile, urmează, ca activitatea Comisiei interstatale Nistrene și actele pe care le elaborează și adoptă, să se acceze, totuși, pe semnificațiile principiului enunțat, alte obligațiuni, care decurg din conținutul acestuia, precum și acțiuni, măsuri de implementare. Cu atât mai mult, că chiar și prevederile Art. 22 din Acord - Răspunderea și repararea prejudiciului - în nici un mod nu redă esența responsabilității Părților în raport cu principiul examinat.

Așadar, acestea, dar și alte lacune (inclusiv, ce țin de tehnica legislativă), generează idea de a iniția operarea de modificări, de ajustare a prevederilor Acordului la situația actuală din cadrul bazinului râului Nistru și la Prevederile Regulilor de la Berlin, cu atât mai mult, că o astfel de procedură este posibilă în condițiile prevăzute de Art. 28.

References

1. [1] Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a Dunării (Convenția privind protecția Dunării, Sofia, 29 iunie 1994). În *Tratate Internaționale* Nr. 26 art.234 din 30-12-2001. În vigoare pentru Republica Moldova din 29 august 1999.
2. [2] Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei privind colaborarea în domeniul protecției și dezvoltării durabile a bazinului râului Nistru, semnat la Roma la 29 noiembrie 2012. Aprobabil prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 42 din 15 ianuarie 2013. În *Monitorul Oficial* Nr. 15-17 din 22 ianuarie 2013.
3. http://eco-tiras.org/docs/ACOR_NISTRU_MD_final-UA%20final.pdf
4. [3] Convenția ONU privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale din 17 martie 1992. În *Tratate Internaționale* Nr. 7, art nr. 6. În vigoare pentru Republica Moldova din 6 octombrie 1999.
5. [4] Regulile de la Helsinki pentru utilizarea apelor râurilor internaționale din 20 august 1966.- https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA-HelsinkiRules1966-as_amended.pdf.
6. [5] Regulile de la Berlin privind resursele de apă - https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf
7. [6] Comisia interstatală Nistreană - <https://dniester-commission.com/>