

COMISIA EUROPEANĂ A DUNĂRII (C.E.D). TRATATE ȘI CONVENȚII INTERNAȚIONALE: PREMISE ALE APARIȚIEI ȘI DEZVOLTĂRII¹

Obiectivul principal al prezentului studiu este conturarea unei imagini de ansamblu, din punct de vedere legislativ, politic și administrativ, asupra perioadei de început a Comisiei Europene a Dunării (C.E.D.). În atenție este studiul evoluției istorice și al legislației în baza căreia C.E.D. a fost reglementată în perioada 1856-1865. Este prezentat modul de organizare a C.E.D. în acest prim deceniu de existență și impactul său asupra navigației și dezvoltării spațiale a teritoriului aferent cursului de apă. Contextualizarea ține cont de analiza actelor referitoare la libera navigație pe râurile internaționale europene care au precedat Tratatul de la Paris, din 1856, și înființarea C.E.D., anume: *Tratatul de la Paris din 1814* și *Actul final al Congresului de la Viena din 9 iunie 1815*. În același cadru sunt prezentate primele demersuri de introducere a unor reglementari pentru navigația internațională pe Dunăre, începând cu Tratatul de la Adrianopol, din 1829, până la discuțiile preliminare Tratatului de la Paris, din 1856. De asemenea, este prezentată autoritatea C.E.D. asupra teritoriului românesc în comparație cu drepturile altei comisii fluviale contemporane: Comisia Centrală pentru Navigație pe Rin, înființată la începutul secolului al XIX-lea, ca mod de ilustrare a două abordări diferite în gestionarea unor cursuri de apă cu statut asemănător.

¹ Subiectul de față este o componentă a tezei de doctorat: *Orașele-port sub influența Comisiei Europene a Dunării. 1856-1948*. Cercetarea are drept scop analiza dezvoltării spațiale și urbanistice a zonei adiacente Dunării maritime sub impactul reglementărilor și activităților desfășurate de Comisia Europeană a Dunării, în perioada 1856-1948. Noutatea lucrării de doctorat constă în abordarea activității Comisiei din punctul de vedere al acțiunilor care au influențat dezvoltarea teritorială și urbanistică a spațiului adiacent Dunării. Principalele teme de cercetare sunt: procesul de dezvoltare al orașelor-port dunărene, studiul urbanistic al porturilor, în calitatea lor de zone funcționale urbane, și transformările spațiale ale cursului de apă prin efectuarea de lucrări hidrotehnice.

Limitele temporale ale cercetării activității Comisiei, anii 1856 și 1865, sunt definite de apariția a două documente cu rol de pivot în reglementarea navigației pe Dunăre: *Tratatul de Pace de la Paris* din 1856 – actul de constituire a C.E.D. și, în același timp, primul act internațional care oferă un cadru clar pentru modul în care se desfășura navigația pe Dunăre, în perioada modernă, și *Actul Public privind navigația la gurile Dunării*, din 1865, cu rol de reglementare a felului în care Comisia era organizată și își desfășura activitatea. Astfel, este prezentată perioada incipientă în care Comisia începea să-și creioneze statutul și limitele autorității.

Limitele spațiale ale cercetării sunt date de teritoriul aflat sub controlul C.E.D. în perioada studiată: segmentul Dunării cuprins între Isaccea și Marea Neagră².

Aspecte generale privind regimul juridic al fluviilor în secolul al XIX

Edwin Glaser împarte istoria dreptului fluvial internațional în două perioade. În prima perioadă, statele nu ar fi definit norme conform cărora să se rezolve litigiile referitoare la utilizarea fluviilor internaționale; acest fapt ar fi fost cauzat de inexistența conceptului de „drept fluvial internațional” sau de faptul că nu se puneau probleme practice. A doua perioadă ar fi cea în care statele acceptau o serie de norme generatoare de drepturi și obligații. Cea de-a doua perioadă se împarte, la rândul ei, în două subperioade: în prima ar avea prioritate problemele referitoare la navigația fluvială în apele internaționale nemaritime; a doua s-ar caracteriza prin multitudinea utilizărilor apelor fluviale și prin interesele variate ale statelor riverane în raport cu modul în care aceste ape erau utilizate³.

Trecerea de la prima la a doua perioadă se face treptat, lent, neuniform la nivel european și diferă, cu precădere, în funcție de evoluția

² Principalele surse utilizate în această cercetare sunt lucrări de specialitate referitoare la dreptul internațional fluvial și textele originale sau traduceri ale tratatelor și convențiilor internaționale referitoare la circulația fluvială și la reglementarea activității Comisiei Europene a Dunării.

³ Edwin Glaser, *Evoluția principiilor de drept internațional fluvial*, în Edwin Glaser *et al.*, ed., *Drept internațional fluvial. Culegere de studii*, București, Editura Academiei RSR, 1973, p. 15-16.

mijloacelor de producție (aparitia mașinii cu aburi a jucat un rol hotărâtor) și de ascensiunea burgheziei⁴.

Perioada la care se face referire în prezenta cercetare s-ar încadra în prima subcategorie din a doua perioadă, una în care principalul mod de utilizare a fluviului Dunărea era navigația în scop comercial, cu transportul de pasageri și mărfuri.

Comisia Centrală pentru Navigație pe Rin și începutul liberei navigații fluviale internaționale

În scopul înțelegerii modului în care au luat naștere, în perioada modernă, primele tratate internaționale referitoare la libera navigație pe fluvii este necesar să se înțeleagă contextul în care se realiza navigația pe acest tip de ape în partea de vest și în centrul Europei. În acest sens, o privire a modului de funcționare a navigației pe Rin poate fi relevantă.

Stabilirea unui regulament privind navigația pe fluviul Rin, agreat de toate țările riverane, devine o necesitate la începutul secolului al XIX-lea. Numeroasele state situate de-a lungul fluviului, de-a lungul timpului, au încercat să-și promoveze propriile interese transfrontaliere, iar în convențiile încheiate între ele apărau doar unele interese sau doar interesele unora dintre state, ducând la abordări sectoriale pentru buna utilizare a fluviului. Aceste acțiuni au afectat modul în care se realiza navigația pe fluviu: la începutul secolului al XIX-lea, circulația pe întreg sectorul navigabil al fluviului Rin era condiționată de plata a circa 200 de taxe⁵.

Tratatul din 15 octombrie 1804, încheiat între Imperiul francez și Sfântul Imperiu Roman de Națiune Germană, a avut rolul de a reglementa taxa de utilizare a râului Rin, abolind astfel numeroasele taxe existente de-a lungul Rinului. Prin acest tratat s-a înființat, la Mainz, prima administrație internațională responsabilă cu colectarea taxelor și a impozitelor plătite de vasele care circulau pe Rin și cu gestionarea conflictelor rezultate din

⁴ Exemple pentru perioada de trecere dintre cele două etape sunt: tratatele dintre Austria și Turcia din 1616, referitoare la Dunăre, și tratatele semnate în cadrul Păcii de la Westfalia (Tratatul din Múnster a fost semnat la 15 mai 1648, între Sfântul Imperiu Roman și Franța, iar Tratatul din Osnabrück a fost semnat la 24 octombrie 1648, între Sfântul Imperiu Roman și Suedia).

⁵ Ine D. Frijters, Jan Leentvaar, *Rhine Case Study*, UNESCO, 2003, p. 23-24.

aplicarea taxelor. Taxele erau utilizate pentru îmbunătățirea navigației și a drumurilor de halaj din albia râului⁶.

Prin *Tratatul de la Paris din 1814*, art. 5, și ulterior prin *Actul Final al Congresului de la Viena, 9 iunie 1815*, cu art. 108, 109 și 110 și *Anexa 16B - Regulamente privind libera navigație pe râuri*, din 25 martie 1815, a fost definit regimul navigației pe fluviul Rin, considerat cale de navigație internațională⁷.

*Tratatul de la Paris din 30 mai 1814, între Franța Austria, Marea Britanie, Prusia, Suedia, Portugalia și Spania*⁸ stabilește primele reglementări privind libera navigație pe Rin. Prin art. 5 al *Tratatului de la Paris* se stipulează că navigația pe acest fluviu va fi liberă pe porțiunea cuprinsă între punctul în care acesta devine navigabil și până la mare; reglementările exacte privind taxele și modul de organizare a navigației urmau să fie stabilite prin tratate ulterioare. De asemenea, se prevede ca la următorul congres să se examineze modul în care aceste norme se pot aplica și altor fluvii (europene) care traversează mai multe state. În cadrul aceluiași tratat (*Articole separate și secrete*, art. 3) se prevede ca libertatea de navigație pe fluviul Escaut să fie reglementată pe baza aceluiași principii ca în cazul Rinului.

Se poate considera că acesta este punctul de început, în perioada modernă, al reglementărilor navigației pe fluvii internaționale – fluvii care traversează mai multe state între care există conflicte diplomatice sau militare⁹.

⁶ <http://www.ccr-zkr.org/11010100-en.html> (pagina web oficială a Comisiei Centrale pentru Navigație pe Rin; accesat: 30.10.2016).

⁷ Olimpiu Crăciun, *Regimul juridic al unor fluvii internaționale*, în Edwin Glaser et al., ed., *Drept internațional fluvial*, p. 51-53; http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/02_annexe-16-b-du-24-mars-1815.pdf (accesat în 30.10.2016).

⁸ Ștefan Stanciu, Alexandru Duță, *Traités, Conventions et autres documents concernant le régime de la navigation du Danube Maritime / Tratatate, Convenții și alte documente referitoare la regimul navigației pe Dunărea Maritimă*, ediția a II-a, Galați, Editura Partener, 2009, p. 4.

⁹ Glaser, *Evoluția principiilor*, p. 18.

Prin *Actul final al Congresului de la Viena din 9 iunie 1815*, art. 108-110¹⁰, se stabilește libera navigație pe râurile internaționale europene: Rin, Neckar, Main, Moselle, Meuse și Escaut. Articolele au rolul de a trasa principalele direcții privind modul de organizare a viitoarelor comisii și al atribuțiilor lor. Totodată, se statuează prin *Actul final* că statele traversate sau separate de un râu navigabil sunt obligate să gestioneze, de comun acord, toate aspectele navigației pe râul respectiv. De asemenea, se hotărăște faptul ca fiecare comisie să fie alcătuită doar din reprezentanți ai statelor riverane, fără vreo implicare din partea altor puteri europene, așa cum a fost cazul teritoriului românesc și al Comisiei Europene a Dunării.

Principiile enunțate în *Actul final*, care vor sta la baza redactării actelor normative emise de comisiile fluviale, sunt următoarele: navigația comercială pe sectorul navigabil al râului va fi liberă, neputând fi interzisă nimănui; reglementările poliției fluviale vor fi nepărtinitoare și favorabile comerțului tuturor națiunilor. De asemenea, comisiile vor avea în vedere stabilirea sistemelor de percepere a taxelor; acestea vor fi uniforme pentru întregul curs al râului și se vor aplica navigației pe afluenții care, pe porțiunile lor navigabile, au rol de graniță sau care traversează mai multe state.

În *Anexa 16B*, din 25 martie 1815: *Regulamente privind libera navigație pe râuri*¹¹, aferentă *Actului Final al Convenției*, sunt stabilite reguli mai detaliate privind libera navigație pe râurile internaționale.

În *Sectiunea Nr. 2 – Articole privind navigația pe Rin*, aferentă *Anexei 16B*, este punctat sectorul Rinului pentru care se aplică principiile liberei navigații: din punctul din care devine navigabil și până la mare. Sunt enumerate sarcinile statelor riverane: fiecare stat este responsabil de întreținerea drumurilor de halaj, din albia râului, aferente teritoriului său, de realizarea lucrărilor tehnice aferente căilor de comunicații și de a nu pune obstacole în calea navigației. Este înființată Comisia Centrală cu sediul la Mainz și sunt enumerate atribuțiile sale principale. Rolul său este de a intermedia comunicarea între satele riverane și de a asigura aplicarea unui

¹⁰ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 6.

¹¹ http://www.ccr-zkr.org/files/histoireCCNR/02_annexe-16-b-du-24-mars-1815.pdf (accesat: 30.10.2016).

regulament comun pentru tot sectorul navigabil al Rinului. Luarea deciziilor în cadrul comisiei se face, conform Art. 17, prin vot unanim.

Comisia Centrală înființată în 1815 preia administrația preexistentă, înființată prin *Tratatul* din 1804. Statele membre ale Comisiei erau statele riverane Rinului: statele germane, Olanda și Franța¹². Prin intermediul ei, principiul de integrare europeană, prevăzut în *Tratatul de la Paris din 1814*, devine realitate.

În *Secțiunea Nr. 3 – Articole privind navigația pe Neckar, Main, Moselle, Meuse și Escout*, aferentă *Anexei 16B*, sunt reglementări pentru sectoarele navigabile ale râurilor menționate anterior, cu aceleași principii ca în cazul Rinului și cu aceleași atribuții ale statelor riverane. În cazul râurilor Moselle și Meuse, redactarea reglementărilor privind navigația va intra în sarcina membrilor Comisiei Centrale a Rinului, în colaborare cu alte state riverane.

Aplicarea regulamentului privind libera navigație pe fluviul Rin a fost stopată de Olanda, statul deținător al gurilor fluviului, care percepea taxe speciale pentru traficul dinspre mare spre Rin. Din punctul ei de vedere, *Congresul de la Viena* făcea referire doar la cursul fluviului până la mare, excluzând astfel punctul de vărsare al fluviului în mare. Din această cauză, activitatea Comisiei a fost suspendată până în 1831, când, prin *Convenția de la Mainz*, din 31 martie 1831, la care au participat statele riverane, a fost respinsă interpretarea Olandei¹³.

În cadrul Conferinței de la Mannheim, din 1868¹⁴, a fost semnată *Convenția revizuită pentru navigație pe Rin*, din 17 octombrie, prin care *Actul Final al Convenției de la Viena din 1815* este simplificat și revizuit. *Convenția revizuită* este actul care reglementează și în prezent navigația pe Rin. Statele semnatare sunt Franța, Marele Ducat Baden, regatul Bavariei, Marele Ducat de Hessa, Olanda și Prusia.

Convenția reafirmă libertatea de navigație pe sectorul navigabil al fluviului Rin (de la Bâle până la vărsarea în Marea Nordului) și stipulează

¹² Franța pierde statutul de membru în 1871, când în urma Păcii de la Frankfurt, pierde teritoriul Alsacia-Lorena și, prin urmare, deschiderea la Rin (<http://www.ccr-zkr.org/11010100-en.html>, accesat în 30.10.2016).

¹³ Crăciun, *Regimul juridic*, p. 51-53.

¹⁴ *Ibidem*.

faptul că această libertate se acordă doar vaselor care au o patentă eliberată de unul din statele riverane¹⁵. Astfel, se stabilește un monopol al transportului comercial pe Rin, monopol deținut de statele riverane, acestea fiind singurele care puteau beneficia de veniturile provenite din taxele de transport fluvial.

Prevederile *Convenției* se referă la posibilitatea înființării, de către statele riverane, a unui sistem comun de percepere a taxelor și impozitelor vamale, la modul de eliberare și revocare a patentelor, la politica porturilor libere, la întreținerea căilor de tracțiune, a amenajărilor hidrotehnice ale fluviului, la înființarea în orașele riverane a tribunalelor pentru navigație (tribunale civile și penale) și la înființarea districtelor de inspecție¹⁶.

În concluzie, având în vedere modul în care a fost înființată și a funcționat Comisia Centrală pentru Navigație pe Rin, rezolvarea problemei navigației pe acest fluviu a condus la introducerea și aplicarea a două elemente importante în privința cooperării internaționale: principiul liberei navigații fluviale și crearea unei organizații fluviale internaționale.

Problema navigației pe Dunăre la începutul secolului al XIX-lea

Prima jumătate a secolului al XIX-lea readuce în atenția marilor puteri europene problema Dunării și a statutul său de fluviu internațional, atât pentru statele riverane, cât și pentru state cu interese în transportul de mărfuri pe căi navigabile. Reprezentative în acest sens au fost convențiile și tratatele din anii 1829, 1840 și 1855.

Prin *Tratatul de Pace încheiat între Rusia și Turcia, la Adrianopol, la 2/14 septembrie 1829*¹⁷, privind cursul Dunării, se prevăd următoarele: libera navigație a vaselor din cele două principate, posesoare ale unor pașapoarte eliberate de guverne. Guvernele celor două principate puteau „să stabilească nestingherit cordoane sanitare și carantine de-a lungul Dunării”. Pentru serviciul carantinelor putea să instituie un număr de gărzi armate, ale căror număr și întreținere urmau să fie stabilite de „gospodari în înțelegere cu divanurile respective, pe baza vechilor exemple”¹⁸. Așadar, din prevederile *Tratatului* reiese că administrarea și reglementarea navigației pe Dunăre, pe

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 51-52.

¹⁷ Stanciu, Alexandru, *Traités, Conventions*, p. 9-10.

¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

sectorul românesc, intră exclusiv în sarcina administrațiilor locale și a guvernelor celor două principate, fără vreo implicare externă.

Prin *Convenția de la St. Petersburg din 12/25 iulie 1840 dintre Rusia și Austria, privitor la navigația pe Dunăre*¹⁹, se dorește pentru navigația pe Dunăre instaurarea aceluiași principii stabilite prin *Congresul de la Viena din 1815* privind libera navigație în apele internaționale²⁰. Se instituie un termen de valabilitate de zece ani pentru prevederile *Convenției* (Art. 9).

Convenția stipulează următoarele măsuri: liberalizarea navigației pe Dunăre, pe sectorul care traversează Austria și pe sectorul adiacent Rusiei, până la Marea Neagră (Art. 1); navele comerciale ale statelor aflate în raport de pace cu Rusia, care au libertate de navigație în Marea Neagră, capătă libertate de navigație la gurile Dunării; sunt, de asemenea, prevăzute libertatea de navigație a vaselor rusești pe Dunăre, pe teritoriile rusești și austriece (Art. 2) și posibilitatea de remorcare a vaselor austriece pe teritoriul rusesc cu respectarea normelor sanitare și de carantină impuse de Rusia, cu accent pe menținerea stării de liberă practică a orașului Reni (Art. 3). Totodată, celor două state nu le este permisă reținerea în porturile lor a navelor statelor cosemnatate (Art. 4). În privința măsurilor sanitare, se specifică preluarea principiilor aplicate în porturile din Marea Neagră și se impune tratarea mărfurilor care intră pe Dunăre într-unul din porturile rusești (Art. 8). Prin această din urmă prevedere se impune o formă de control a vaselor austriece²¹.

În mod particular, Prin *Convenție* se prevede ca Rusia să efectueze lucrări periodice de fluidizare a circulației la gura Sulina, pentru a împiedica înnisiparea (Art. 5), și să construiască un far în acel loc (Art. 6). În același timp, se fixează taxele pe care vasele trebuie să le plătească.

Astfel, *Convenția* din 1840, încheiată între Rusia și Austria are rolul de a stabili termenii de navigație pe sectoarele Dunării, aferente celor două suveranități, și de a asigura un echilibru între cele două state, împiedicând astfel stabilirea unui monopol al Rusiei asupra gurilor Dunării.

¹⁹ *Ibidem*, p. 14-16.

²⁰ Ar fi vorba de „râurile ce despart sau traversează diferite țări” (Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 14).

²¹ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 16; Crăciun, *Regimul juridic*, p. 51-53.

În cadrul *Conferinței Internaționale de la Viena*, din martie 1855, reprezentantul Austriei a susținut înființarea unei comisii formate din delegați ai statelor riverane Dunării, numită *Comisia pentru navigație pe Dunărea inferioară*, un fel de sindicat european²² prin intermediul căruia Austria urmărea îndeplinirea propriilor obiectivelor politice referitoare la zona orientală.

În cadrul *Proiectului preliminar de Pace din 1 februarie 1856, semnat la Viena de reprezentanții Austriei, Franței, Marii Britanii, Rusiei și Turciei*²³, este inclusă o secțiune specială care tratează problematica navigației pe Dunăre. Aceasta este trecută în sarcina instituțiilor europene alcătuite din reprezentanți ai puterilor contractante și ai statelor riverane, iar libertatea Dunării și a gurilor sale se va supune aceluiași principii stabilite prin *Actul Final al Congresului de la Viena* din 1815 în legătură cu celelalte fluvii europene.

Tratate și convenții internaționale care au reglementat funcționarea C.E.D. în primul deceniu de activitate. Congresul de Pace de la Paris din 1856

În cadrul *Congresului de Pace de la Paris*, desfășurat în perioada 25 februarie - 30 martie 1856, se semnează *Tratatul de Pace de la Paris* (30 martie)²⁴ prin care, privitor la statutul Dunării, se stabilesc următoarele: deplina libertate a navigației, libertatea navigației pe Dunăre, neutralitatea Mării Negre și înființarea Comisiei Europene a Dunării. Prevederile *Tratatului* se bazează pe principiile referitoare la libera navigație pe fluviile internaționale stabilite în *Actul Final al Congresului de la Viena* din 1815; se admite faptul că aceste principii trebuie să se aplice și fluviului Dunărea și gurilor sale²⁵.

*Tratatul*²⁶ specifică, în mod clar, că singurele regulamente (de poliție, de carantină) și taxe care vor fi aplicate navigației pe Dunăre sunt cele stabilite în cadrul său (Art. 15). De asemenea, sunt eliminate taxele practicate până la data *Tratatului* (de acostare, pe mărfuri). Astfel se ajunge

²² Păltănea, *Istoria orașului Galați*, p. 70.

²³ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 17.

²⁴ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 20-21.

²⁵ Ștefan Stanciu, *România și Comisia Europeană a Dunării. Diplomatie, suveranitate, cooperare internațională*, Galați, Editura Pax Aura Mundi, 2002, p. 41-42.

²⁶ *Ibidem*, p. 41-47.

la un set de reguli unitare pentru întreg cursul fluviului. De asemenea, se enunță că viitoarele regulamente au ca scop favorizarea circulației navelor, iar în cazurile în care nu ar exista o prevedere care să acopere o problemă anume, libertatea navigației nu va fi îngreunată de niciun fel de obstacol. De aici se poate deduce intenția de creștere a transportului comercial și de amplificare a schimbului de mărfuri produs în porturile aferente sectorului de Dunăre reglementat.

Ultimul articol al *Tratatului* oferă posibilitatea celor șapte puteri semnatare (Franța, Marea Britanie, Austria, Rusia, Imperiul Otoman, Prusia și Regatul Sardiniei) să staționeze, în permanență, la gurile Dunării, cu câte două nave ușoare (Art. 19). Se asigură astfel un control internațional permanent al unei zone strategice din punct de vedere economic, pentru a împiedica Rusia sau Imperiul Otoman să pună stăpânire pe gurile Dunării.

Tratatul de Pace de la Paris este și actul constitutiv al Comisiei Europene a Dunării (Art. 16-18), creată cu scopul de a asigura libera navigație pe Dunăre a vaselor, de a reglementa regimul navigației și de a aplica prevederile articolului 15 privind regulamentele și taxele. Comisia se compunea din câte un delegat al următoarelor state: Marea Britanie, Austria, Franța, Prusia, Rusia, Sardinia și Turcia. Hotărârile se luau cu votul afirmativ a majorității votanților.

În Art. 16 al *Tratatului*, în mod explicit, se prevede între sarcinile Comisiei Europene și efectuarea lucrărilor tehnice de fluidizare a căilor de navigație prin operațiuni de dragare a gurilor Dunării (eliminarea nisipului și a obstacolelor care puteau împiedica navigația), în sectorul Isaccea – Marea Neagră și în porțiunile adiacente gurilor de vărsare ale Dunării, în vederea obținerii celor mai bune condiții de navigabilitate²⁷. Se evidențiază astfel una din principalele dificultăți ale circulației vaselor pe Dunăre – calitatea slabă a căilor de navigație – fapt cu repercusiuni financiare asupra schimburilor comerciale din zonă. Pe de altă parte, pentru statele semnatare, este vizibilă necesitatea de a valorifica la potențial maxim beneficiile oferite de transportul fluvial al mărfurilor și pasagerilor, întrucât Dunărea era o cale de transport mai ieftină și mai rapidă în raport cu transportul terestru sau feroviar.

²⁷ *Ibidem*, p. 20.

Prin *Tratat* (Art. 16) se stabilește, de asemenea, sursa de finanțare a lucrărilor tehnice și a construcțiilor utilizate pentru asigurarea bunei navigații la gurile Dunării, vasele care trec pe fluviu, indiferent de pavilion, fiind obligate să plătească o taxă fixă.

Prin Art. 17 se înființează, cu caracter permanent, Comisia Riverană, alcătuită din câte un reprezentant din Austria, Bavaria, Imperiul Otoman, Regatul Württemberg și comisari ai celor trei principate dunărene (Țara Românească, Moldova și Principatul Serbiei) care vor fi aprobați, în prealabil, de către Imperiul Otoman. Statutul pe care îl aveau cei trei comisari și dreptul lor de vot în raport cu reprezentanții celorlalte state membre ale Comisiei nu erau însă precizate în *Tratat*.

Îndatoririle Comisiei Riverane vizează elaborarea regulilor de navigație și poliție fluvială, eliminarea obstacolelor care împiedică aplicarea prevederilor *Tratatului de la Viena* din 1815 (ambele operațiuni trebuiau efectuate în curs de doi ani, conform Art. 18) și executarea de lucrări tehnice pe întreg cursul navigabil al fluviului. Comisia este concepută astfel încât să preia atribuțiile Comisiei Europene la expirarea mandatului său de doi ani, legate de gestionarea navigației la gurile Dunării și a părților învecinate ale mării (zonele în care, potrivit Art. 16, intră în atribuțiile Comisiei Europene să asigure buna navigație).

Din *Tratat* rezultă o suprapunere a îndatoririlor celor două comisii în privința elaborării reglementărilor pentru navigație și poliție fluvială. Referitor la lucrări însă, Comisia Europeană se va ocupa de intervențiile tehnice aferente sectorului Isaccea - Marea Neagră, gurilor Dunării și porțiunii din vecinătatea mării, în timp ce Comisia Riverană va avea în gestiune lucrările de pe întreg sectorul navigabil al Dunării.

Demararea lucrărilor Comisiei Europene a Dunării

Delegații celor șapte puteri desemnate prin art. 16 al *Tratatului* să formeze Comisia Europeană, anume: Marea Britanie, Austria, Franța, Prusia, Rusia, Sardinia și Turcia, s-au întâlnit în toamna anului 1856 pentru a inaugura lucrările Comisiei. Sfatul Orășenesc al Galațiului a avut rolul de a furniza locuințe pentru comisarii puterilor reprezentate, între care se aflau: Baronul M. Bitter, consilier intim al Regentului (Prusia), Baronul Henric Henricovici d'Offenberg, consilier de Stat (Rusia), Maiorul John Stokes (Anglia), Generalul de Stat Major Omer-Pașa (Imperiul Otoman), consulul Edouard Phillippe Engelhardt (Franța), cavalerul von Becke, consilier I.R.

(Austria), Marchizul d'Aste, Căpitan de vas (Sardinia)²⁸. Aceștia au ajuns la Galați începând cu data de 20 octombrie 1856²⁹, iar lucrările Comisiei au început în 4 noiembrie 1856³⁰. Ulterior, reprezentanții Austriei, Franței și Angliei au păstrat sedii permanente la Galați, în timp ce reprezentanții Prusiei, Rusiei și Sardiniei aveau sedii la București, iar delegatul Turciei la Tulcea; cei din urmă aveau și rolul de consuli ai țărilor respective în Țările Române³¹.

Cinci comitete speciale aveau rolul de a îndeplini activitățile C.E.D. La început, comisia se întrunea săptămânal, iar comitetul executiv avea lucrări zilnic. Lucrările de dragare a gurilor Dunării au început la 21 aprilie 1858, dată la care acestea trebuiau finalizate, iar C.E.D. desființată³².

În cadrul Comisiei Riverane, care își începe lucrările la 29 noiembrie 1856, Austria susține aceeași politică pomovată anterior, în martie 1855, în cadrul *Conferinței de la Viena*, și anume, realizarea unei comisii alcătuite din reprezentanți ai țărilor riverane Dunării cu rolul de a administra navigația. Această politică a fost materializată în *Actul de navigație* elaborat la 7 noiembrie 1857, dar documentul a fost respins de celelalte țări riverane în cadrul ședinței *Conferinței de la Paris*, din 16 august 1858³³.

Deoarece lucrările prevăzute prin Art. 16 al *Tratatului de la Paris* nu au fost finalizate, prin *Convenția de la Paris din 19 august 1858*, încheiată între Austria, Franța, Marea Britanie, Prusia, Rusia Sardinia și Turcia, *Protocolul nr. 19*³⁴, se hotărăște prelungirea perioadei de existență a Comisiei Europene până la terminarea lucrărilor prevăzute prin tratatul din

²⁸ *La Commission européenne du Danube et son œuvre, de 1856 à 1931*, Paris, Imprimerie Nationale, 1931, p. 65; Stanciu, *România*, p. 48, 56; Păltănea, *Istoria orașului Galați*, p. 67-69; Constantin Ardeleanu, *Evoluția intereselor economice și politice britanice la gurile Dunării (1829-1914)*, Brăila, Istros, 2008, p. 77; Idem, *International Trade and Diplomacy at the Lower Danube: The Sulina Question and the Economic Premises of the Crimean War (1829-1853)*, Brăila, Istros, 2014, p. 241.

²⁹ Păltănea, *Istoria orașului Galați*, p. 67.

³⁰ *Ibidem*, p. 67; Stanciu, *România*, p. 56.

³¹ Păltănea, *Istoria orașului Galați*, p. 69.

³² *Ibidem*, p. 69.

³³ *La Commission*, p. 18.

³⁴ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 22.

1856. De asemenea, este notat dezacordul reprezentantului Austriei cu privire la această decizie.

În cadrul ședinței din 26 februarie 1859, delegatul Austriei, Becke, propune limitarea activității C.E.D. la finalizarea lucrărilor de dragare a gurilor Dunării în zona Sulina și la elaborarea unui proiect de amenajare a canalului Sf. Gheorghe, a cărui elaborare a fost estimată la 15 luni³⁵. Propunerea a fost discutată în ședințele comisiei până în 20 iunie 1861, când, Austria, recunoscând că nu este posibilă o nouă convocare a Comisiei Riverane, solicită încheierea unui *Act public* care să reglementeze navigația pe Dunăre până în momentul în care Comisia Riverană va prelua atribuțiile C.E.D. Deoarece Turcia nu a aderat la acest *Act public*, un acord a putut fi încheiat abia în 2 noiembrie 1865, la Galați.

*Actul Public privind navigația la gurile Dunării, din 1865*³⁶

În 1865, o nouă reglementare a navigației pe Dunăre, pe sectorul Isaccea - Marea Neagră, a fost aprobată prin *Actul Public privitor la navigația la gurile Dunării*, semnat în 2 noiembrie 1865 de membrii C.E.D. Ratificarea lui s-a petrecut în cadrul *Conferinței ținute la Paris în 1866, cu participarea reprezentanților Franței, Marii Britanii, Italiei, Rusiei, Prusiei, Austriei și Turciei*³⁷, cu introducerea unor completări minore la forma din 1865 a Actului³⁸.

Actul Public are rolul de a conferi un caracter oficial reglementărilor privind navigația și poliția fluvială elaborate în perioada 1856-1865 și de a le aduce într-o formă agreată de toate statele membre ale C.E.D. Este primul act legislativ care include prevederi detaliate privind modul de organizare și funcționare a C.E.D. și reglementarea navigației pe Dunăre. Domeniile reglementate sunt: condițiile materiale ale navigației, regimul administrativ general al navigației, taxele de navigație, modul de realizare al carantinei și neutralitatea C.E.D.³⁹.

În acest stadiu de existență a Comisiei, se recunoaște autoritatea Turciei asupra teritoriului cuprins între Isaccea și gurile de vărsare ale

³⁵ Păltănea, *Istoria orașului Galați*, p. 70.

³⁶ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 30-35.

³⁷ *Ibidem*, p. 44-51.

³⁸ *Ibidem*, p. 45.

³⁹ Stanciu, Duță, *Traités, Conventions*, p. 30-35.

Dunării în Marea Neagră; acest teritoriu este integrat Dobrogei și constituie parte componentă a Imperiului Otoman.

Astfel, legislația privitoare la funcționarea C.E.D., elaborată de membrii Comisiei, evidențiază necesitatea aprobării tuturor acțiunilor C.E.D. de către Poartă: lucrări tehnice pentru sistematizarea cursurilor de apă și pentru fluidizarea circulației, precum și amplasamentul lor; realizarea de clădiri administrative și clădiri complementare desfășurării activității Comisiei și a angajaților săi; regulamente privind poliția fluvială, reglementări privind modul de navigație; numirea funcționarilor publici aflați în posturi de conducere, numirea membrilor comisiilor. *Actul Public* este redactat având la bază aceste premise.

Privitor la neutralitatea C.E.D. se specifică, pe baza art. 11 al *Tratatului de la Paris* din 1856, că patrimoniul imobil al C.E.D. și al instituției care îi va urma, va beneficia, în caz de război, de neutralitate din partea tuturor statelor. În cap. III, *Titlul III. Neutralitatea*, se consemnează faptul că neutralitatea aplicată C.E.D. se va extinde lucrărilor, construcțiilor realizate de Comisie, Inspecției Generale a Navigației, Administrației portului Sulina și angajaților C.E.D.

Lucrări tehnice și construcții portuare. În introducerea *Actului Public* din 2 noiembrie 1865 sunt menționate lucrările efectuate în sectorul Isaccea - Marea Neagră și în zone învecinate mării, în perioada 1856-1865, cu scopul de a îmbunătăți navigația (unul din cele mai importante motive pentru care a fost înființată C.E.D.).

Principalele lucrări edilitare efectuate de C.E.D., în anii 1856-1865⁴⁰, pe sectorul Isaccea - Marea Neagră includ: construcția a două diguri la vărsarea în mare a brațului Sulina, care ofereau posibilitatea circulației pe brațul Sulina a unor vase cu tonaj mai mare; lucrări de dragare și îndreptare a brațului Sulina; introducerea unui sistem de geamanduri; curățarea brațului de vasele naufragiate; construirea unui far la gura brațului Sf. Gheorghe; construirea unui spital al marinei în orașul Sulina; crearea unui sistem de salvare; reglementarea provizorie a serviciilor de navigație fluvială, pe secțiunea Isaccea - Marea Neagră.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 30.

Referitor la lucrările tehnice și la construcțiile care trebuiau realizate în vederea îndeplinirii obiectivelor Art. 16 din *Tratatul de la Paris* din 1856, *Actul Public* prevede o serie de măsuri constructive, financiare și legislative. Totodată, C.E.D. este delegată să stabilească necesitatea definitivării lucrărilor la brațul Sulina, aflate în stadiul de lucrări provizorii în 1865, prin prelungirea îndiguirii gurii brațului Sulina.

În prima parte a *Actului, Titlul I. Dispoziții privind construcțiile materiale ale navigației*, se ridică problema lucrărilor tehnice și a construcțiilor portuare necesare în orașul Sulina și pe brațul Sf. Gheorghe (sistematizarea brațului și a gurii Sf. Gheorghe era o lucrare planificată, dar nerealizată până în 1865), pentru care Turcia era dispusă să pună la dispoziția C.E.D. sau a instituțiilor care îi vor urma, o serie de terenuri. Aceste terenuri erau concesionate în schimbul unor taxe anuale, conform legislației turcești care se aplica bunurilor imobile (clădiri administrative, echipamente portuare, construcții tehnice etc.), cu condiția ca toate lucrările și proiectele aferente, efectuate pe malul drept al Dunării, să fie aprobate de în prealabil de Poartă.

În cazul orașului Sulina, Turcia permite Comisiei Europene a Dunării utilizarea de terenuri în zona portuară, pe

„malul stâng, începând de la capătul digului de nord, pe o distanță de șapte sute șazeci metri urcând pe fluviu și pe o lățime de o sută cincizeci metri de mal și un amplasament adecvat, pe malul drept pentru construcții [...] pentru deservirea portului Sulina, pentru spitalul Marinei și pentru celelalte nevoi ale administrației”⁴¹.

Prin *Act* este subliniat faptul că toate construcțiile și amenajările realizate în scopul îmbunătățirii navigației, realizate de către C.E.D. sau de instituțiile care îi vor succeda, sunt protejate de legislația internațională, schimbarea destinației lor nefiind posibilă. De asemenea, intra în sarcina C.E.D să asigure administrarea și întreținerea construcțiilor și să asigure dezvoltarea echipamentelor pe măsura evoluției cerințelor navigației. Mai mult, potrivit art. 6, oricare lucrare situată în vecinătatea căilor de navigație, indiferent de natura sa (este specificat faptul că nu sunt aprobate lucrări care să interfereze cu lucrările de ameliorare a navigației), va trebui în prealabil să fie aprobată de C.E.D. (proiect tehnic – planuri, proiect de

⁴¹ *Ibidem*, p. 31.

cheltuieli). În felul acesta, se asigura un control strict al C.E.D. asupra căilor de navigație și a terenurilor aferente și se împiedica interferența unor terți în controlul navigației (companii de navigație și comerț, autorități fluviale locale, particulari).

Gestionarea navigației pe Dunăre. Prin *Actul Public* se introduc reglementări speciale pentru Dunărea de Jos (Dunărea maritimă): navigația era administrată de inspectorul general al Dunării de Jos și de căpitanul portului Sulina, ambii agenți numiți de Poartă. Rolul lor era de a aplica prevederile *Actului Public* și, în primă fază, de a adapta actele în vigoare în 1865 la prevederile noilor regulamente. Autoritatea li se extindea asupra tuturor navelor, indiferent de pavilionul lor, în conformitate cu principiile prezentate în *Actul Final al Congresului de la Viena*, din 1815. Singurele autorizate să-i destituie pe acești funcționari erau C.E.D., Comisia Riverană și Înalta Poartă, cea din urmă având și dreptul de a supraveghea și verifica anchetele efectuate de Comisie asupra lor.

Teritoriul administrat de cei doi agenți se împărțea astfel: inspectorul general al Dunării de Jos avea în sarcină administrarea poliției fluviale pe sectorul Isaccea - Sulina, subîmpărțind teritoriul în secțiuni repartizate supraveghetorilor din subordinea sa, iar căpitanul portului Sulina avea în administrare portul Sulina și rada sa exterioară.

Atribuțiile inspectorului general al Dunării de Jos, prevăzute prin art. 8-10 din *Actul Public*, rămâneau în vigoare până la realizarea și aprobarea regulamentelor de navigație și poliție fluviale de către Comisia Riverană, în conformitate cu Art. 17 al *Tratatului de la Paris*, din 1856 (Art. 12).

Inspectorul general al Dunării de Jos și căpitanul portului Sulina, alături de căpitanul portului Tulcea și de supraveghetorii aflați în subordinea inspectorului general erau declarați angajați al Turciei.

Perceperea taxelor de navigație, potrivit Art. 16 al *Actului Public*, cădea în sarcina unui agent contabil desemnat de C.E.D., aflat în subordinea sa directă, în timp ce „controlul general al operațiunilor de casă” era efectuat de un agent desemnat de Înalta Poartă. Era evidențiată încă o dată în ierarhia administrativă superioritatea pe care guvernul otoman o avea în fața C.E.D.

Regulamente privind navigația fluvială. În cap. 2, *Titlul II. Dispoziții privind regimul administrativ al navigației.* Despre regulamente în general, se aproba regulamentul de navigație și poliție fluvială și cel privind judecarea

contestațiilor civile – primele astfel de acte întocmite de Comisie în vederea normării navigației pe Dunăre și care căpătau un statut legislativ. Astfel, era stabilit modul de taxare în navigație. De asemenea, se fixa modul de administrare al sectorului Dunării aflat în jurisdicția C.E.D., autoritatea sa și puterea pe care statele membre o aveau asupra sa. Aceste norme erasu valabile până la redactarea și intrarea în vigoare a regulamentelor de navigație și de poliție fluvială care trebuiau întocmite de Comisia Riverană, prevăzute prin Art. 17 al *Tratatului de la Paris* din 1856. În acest fel, se sublinia încă o dată caracterul nepermanent al C.E.D. și necesitatea de a se trece administrația sectorului maritim al Dunării către o comisie alcătuită din reprezentanții statelor riverane.

Prin *Actul Public*, pentru a sprijini aplicarea regulamentelor de navigație și de poliție fluvială, Comisia avea obligația de a apela la navele de război, staționate la gurile Dunării, aparținând celor șapte puteri membre ale C.E.D. (fiecare navă de război avea permisiunea de a acționa asupra navelor comerciale aflate sub pavilionul țării pe care o reprezentau sau asupra navelor aflate sub pavilioanele unor țări aliate). Se recunoștea astfel autoritatea statelor asupra navelor comerciale, autoritate care surclasa autoritatea C.E.D. și, superioară lor, autoritatea puterii teritoriale, Turcia, care avea dreptul de a acționa asupra pavilioanelor care nu aveau repartizate nave de război la gurile Dunării. În acest fel, C.E.D. rămânea o instituție internațională subordonată celor șapte puteri membre și influențată direct de puterea teritorială, Turcia, care trebuia să-și dea acordul pentru toate deciziile C.E.D.

Prin subpunctul 2, *Despre tariful taxelor de navigație*, este reafirmat dreptul C.E.D. (stabilit prin Art. 16 al *Tratatului de la Paris*, 1856) de a percepe taxe de navigație navelor care tranzitau sectorul Dunării, în scopul finanțării lucrărilor de sistematizare a căilor de navigație pe sectorul Ișsacea - Marea Neagră. Cuantumul taxelor de navigație a fost stabilit printr-un document din 25 iulie 1860, modificat pe 7 martie 1863 și ulterior integrat, cu unele completări, în Anexele *Actului Public*. C.E.D. era obligată să verifice o dată la cinci ani aplicabilitatea acestor taxe și, dacă era posibil, să le diminueze. Prevederea pleca de la premisa că, în această primă etapă a existenței sale, C.E.D. va executa cele mai importante lucrări, vitale pentru fluidizarea circulației pe Dunăre, urmând ca pe termen mediu și lung să realizeze doar lucrări de întreținere a acestei infrastructuri.

Începând din 1865, veniturile provenite din aceste taxe erau utilizate pentru plata împrumuturilor făcute de C.E.D. în scopul sistematizării circulației la gurile Dunării, pentru cheltuielile de întreținere a infrastructurii existente și pentru plata avansurilor oferite de Turcia Comisiei Europene a Dunării. În Art. 17 se specifică faptul că o parte din taxele de navigație revenea guvernului otoman pentru administrarea farurilor pe care le construise la gurile Dunării.

În privința carantinei, C.E.D. avea obligația de a prelua normele create de Imperiul Otoman prin intermediul unui consiliu special, la care își puteau aduce aportul delegați ai diferitelor state interesate și cu care Înalta Poartă deține relații diplomatice.

Concluzii

Tratatele și convențiile internaționale anterioare *Tratatul de Pace de la Paris*, din 1856, care au avut în vedere reglementarea circulației pe Dunăre, au fost rezultatul unor acorduri bilaterale între diferite state sau care reglementau navigația pe anumite sectoare ale Dunării.

Tratatul de Pace de la Paris din 1856 este primul act care a stabilit înființarea unei comisii internaționale care să reglementeze libera circulație a vaselor pe Dunăre, așa cum era ea definită în *Tratatul de la Paris* din 1814 și așa cum a fost reglementată circulația pe fluviul Rin la începutul secolului. De asemenea, *Tratatul de Pace de la Paris* este primul act care prevedea un set de reguli unitare pentru întreg cursul fluviului.

Prevederile *Tratatului de la Paris* din 1856 și ale tratatelor internaționale ulterioare, care modificau sau detaliau *Tratatul* din 1856, semnate de marile puteri ale Europei în perioada următoare, reprezintă pivotul reglementărilor privind libera navigație pe Dunăre, stabilirea taxelor și a impozitelor de circulație, a proiectelor privind lucrările de infrastructură tehnico-edilitară menite să îmbunătățească navigația pe sectorul Dunării administrat de C.E.D.

Comisiei Europene a Dunării i-a fost încredințată misiunea de a controla și de a îmbunătăți modul de abordare al navigației pe fluviu, în prima fază până la Tulcea, apoi până la Isaccea și Galați, iar în final până la Brăila. În momentul în care C.E.D. a fost înființată, erau necesare măsuri drastice de îmbunătățire a circulației pe cel puțin unul din brațele Dunării. În acel moment, la circa patru decenii de la semnarea primelor tratate referitoare la regimul fluviilor internaționale, regulamentele de navigație pe

Dunăre erau aproape inexistente. La scurt timp după începerea activității sale, s-a înțeles că rolul pe care îl deținea C.E.D. era mult mai mare decât s-a anticipat în momentul înființării. Dar a fost necesar aproape un deceniu de activitate al C.E.D. până la redactarea primului act care să stabilească în detaliu atribuțiile sale și modul în care era administrată navigația pe Dunăre.

ANA PETRESCU

Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu”

EUROPEAN DANUBE COMMISSION (E.D.C.). INTERNATIONAL TREATIES AND
CONVENTIONS: PREMISES OF THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT
Abstract

The present study is a component of my PhD thesis *Port-cities under the influence of the European Danube Commission. 1856-1948*. The main objective is the analysis of the spatial and urban development of maritime Danube, as a result of the activities developed by E.D.C. between 1856 and 1948. The research will analyze the development of port cities and the urban study of ports, as functional areas of the cities. The novelty of the paper is the fact that E.D.C. is analyzed from an urban and architectural point of view and it focuses on the actions that influenced the spatial development of the territory along the Danube.

The main objective of the present study is to create a survey of the early period of E.D.C. from political, legal, administrative and architectural perspectives. The context is created by analyzing the treaties concerning the freedom of navigation on international rivers which preceded the Paris Treaty from 1856 and the foundation of E.D.C. The authority of E.D.C. on the Romanian territory is presented in comparison with the attributes of another international commission, namely the Central Commission for Navigation on Rhine. The article summarizes the historical evolution and legislation under which E.D.C. operated from 1856 to 1865. The activity of E.D.C. in this first decade of existence and its impact on the navigation and spatial development of the watercourse territory is presented.

Keywords: international rivers, freedom of navigation, port-cities, modern period, maritime Danube.

