

ORDIN Nr. 1608/2024 din 18 iulie 2024

privind aprobarea Ghidului autorităților publice pentru accesul publicului la informația de mediu

EMITENT: MINISTERUL MEDIULUI, APELOR ȘI PĂDURILOR

PUBLICAT ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 765 din 5 august 2024

Având în vedere Referatul de aprobare nr. DGEICPSC/125.713 din 10.07.2024 al Direcției generale evaluare impact, controlul poluării și schimbări climatice,

ținând cont de prevederile art. 3 pct. (2) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, ratificată prin Legea nr. 86/2000,

în temeiul art. 57 alin. (1), (4) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, al art. 40¹ din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul, cu modificările și completările ulterioare, și al art. 13 alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 43/2020 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, cu modificările și completările ulterioare,

ministrul mediului, apelor și pădurilor emite următorul ordin:

ART. 1

Se aprobă Ghidul autorităților publice pentru accesul publicului la informația de mediu, prevăzut în anexa care face parte integrantă din prezentul ordin.

ART. 2

Prezentul ordin se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Ministrul mediului, apelor și pădurilor,

Mircea Fechet

București, 18 iulie 2024.

Nr. 1.608.

GHIDUL

autorităților publice pentru accesul publicului la informația de mediu

Prezentul ghid reprezintă un instrument destinat autorităților publice pentru îndrumarea funcționarilor publici implicați în procesul de solicitare a informației de mediu cu privire la aplicarea unitară și eficientă a prevederilor Convenției Aarhus.

Convenția Comisiei Economice Europene a Organizației Națiunilor Unite privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (Convenția Aarhus) a fost deschisă spre semnare la data de 25 iunie 1998 în cadrul celei de-a patra Conferințe Ministeriale "Mediu pentru Europa". Convenția a fost semnată de 39 de state, în prezent fiind ratificată de 48 de state. România a ratificat Convenția Aarhus prin Legea nr. 86/2000 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, intrată în vigoare la data de 11 iulie 2000.

Scopul acestui ghid este acela de a asigura o informare corectă a instituțiilor și autorităților publice în ceea ce privește drepturile și obligațiile reglementate de Convenția Aarhus, ghidul având rolul de a facilita accesul la noțiunile de bază ale Convenției Aarhus în cazul soluționării cererilor de informații de mediu, în conformitate cu prevederile art. 4 al Convenției Aarhus. Acesta este destinat atenționării autorităților publice care gestionează solicitări privind informația de mediu cu privire la informațiile de interes public, accesul la informația de mediu și informația clasificată, în special în ceea ce privește calificarea informației drept secret de serviciu.

Prezentul ghid este de natură să ofere exemple relevante din practică în vederea modalității de aplicare a dispozițiilor Convenției Aarhus, în special referitor la art. 2 pct. 3 care reglementează definiția informației de mediu și la art. 4 pct. 3 și 4, care reglementează excepțiile de la furnizarea informației de mediu solicitate de către un membru al publicului.

Pentru interpretarea corectă a dispozițiilor convenției, prezentul ghid are la bază Ghidul privind implementarea Convenției Aarhus*1), elaborat de către Secretariatul Convenției Aarhus, precum și prevederile naționale și cele ale Uniunii Europene care preiau dispozițiile convenției, dar și jurisprudența relevantă în materie.

*1) Ghidul poate fi consultat pe pagina web

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf sau pe pagina web

http://www.mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/6_Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

Care este obiectivul Convenției Aarhus?

Art. 1 din Convenția Aarhus prevede faptul că fiecare parte la convenție este obligată să garanteze drepturile privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, pentru a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat pentru sănătatea și bunăstarea acestora. Convenția Aarhus evidențiază legătura dintre drepturile privind mediul și drepturile omului, subliniind faptul că dezvoltarea durabilă poate fi susținută doar prin implicarea tuturor factorilor interesați și prin întărirea interacțiunii dintre public și autoritățile publice de la orice nivel.

În vederea atingerii acestor obiective, Convenția Aarhus se sprijină pe trei piloni:

- asigurarea unui acces mai larg al publicului la informațiile de mediu deținute de către autoritățile publice;
- asigurarea participării publicului la luarea deciziilor de mediu;
- extinderea accesului la justiție în probleme de mediu în cauze privind încălcarea dreptului de acces la informațiile de mediu, precum și a dreptului de participare la luarea deciziilor.

Întrucât pilonii Convenției Aarhus presupun implicarea unei game largi de instituții și autorități publice, este necesar să se asigure compatibilitatea între măsurile legislative și alte măsuri de punere în aplicare a Convenției, pe de o parte, și conduita acestor instituții și autorități implicate în implementarea acestora, pe de altă parte.

De ce acces la informația de mediu?

Accesul la informația de mediu reprezintă primul dintre pilonii Convenției Aarhus, fiind în mod potrivit reglementat cu prioritate, din moment ce participarea publicului în procesul de luare a deciziilor depinde în mod evident de accesul la informație de către membrii publicului. Cu toate acestea, publicul poate solicita informații de mediu pentru o serie de motive, și nu doar pentru a participa la procesul decizional, acest principiu fiind consacrat nu doar la nivel internațional și la nivelul legislației Uniunii Europene, dar și prin reglementările de la nivel național într-o serie de acte normative, spre exemplu, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul, cu modificările și completările ulterioare, Ordinul ministrului apelor și protecției mediului nr. 1.182/2002 pentru aprobarea Metodologiei de gestionare și furnizare a informației privind mediul, deținută de autoritățile publice pentru protecția mediului.

Accesul publicului la informație, în sens general, se bucură de recunoaștere ca drept fundamental al omului, prin reglementarea acestuia la nivelul unor serii de instrumente internaționale. Spre exemplu, art. 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului subliniază faptul că libertatea de opinie și libertatea de a primi informații sunt incluse în libertatea de exprimare.

Pilonul privind accesul la informație se sprijină pe două componente: pasivă și activă. Prima parte (pasivă) se referă la dreptul publicului de a solicita autorităților publice disponibilizarea informației de mediu și obligația acestora din urmă de a furniza informația ca răspuns la respectiva cerere, fiind reglementată de art. 4 din Convenția Aarhus. Cea de-a doua parte (activă) se referă la dreptul membrilor publicului de a avea acces la informații de mediu și obligația autorităților publice de a disemina informația de interes public în lipsa unei solicitări exprese în acest sens, fiind reglementată de art. 5 din Convenția Aarhus.

La nivel național, potrivit art. 1 din Legea nr. 544/2001, cu modificările și completările ulterioare, accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice. De asemenea, potrivit art. 1 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, diseminarea progresivă și punerea la dispoziția publicului a informației privind mediul au ca scop realizarea celei mai largi posibile și sistematice accesibilități și diseminări ale acestei informații.

Ce înseamnă autoritate publică în sensul reglementat de Convenția Aarhus?

Definirea noțiunii de "autoritate publică" este foarte importantă pentru atingerea scopului Convenției Aarhus și este divizată în patru categorii, astfel încât să asigure o reglementare cât mai largă:

a) guvern la nivel național, regional sau la alt nivel;

Termenul de "guvern" include agenții, instituții, departamente, organisme etc. cu putere politică de la orice nivel geografic și administrativ. Este important de menționat faptul că aceste entități nu sunt doar autorități de mediu, fiind irelevante domeniul lor de activitate sau responsabilitățile pe care le dețin. În acest sens, toate autoritățile publice, indiferent de funcțiile pe care le exercită, pot fi incluse în acest paragraf.

b) persoane fizice sau juridice care îndeplinesc funcții administrative publice conform legislației naționale, inclusiv sarcini specifice, activități sau servicii în legătură cu mediul;

c) orice altă persoană fizică sau juridică având responsabilități ori funcții publice sau care asigură servicii publice în legătură cu mediul sub controlul unui organism sau al unei persoane care se înscrie în prevederile subpunctelor a) sau b);

Având în vedere dispoziția 2 a Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) C-279/12 Fish Legal și Emily Shirley v. Information Commissioner și alții, întreprinderile care furnizează servicii publice în legătură cu mediul se află sub controlul unui organ sau al unei persoane menționate la art. 2 pct. 2 lit. (a) sau (b) din Directiva 2003/4/CE*2), astfel încât ar trebui calificate drept "autorități publice" în temeiul art. 2 pct. 2 lit. (c) din această directivă, dacă aceste întreprinderi nu stabilesc în mod cu adevărat autonom felul în care furnizează aceste servicii, întrucât o autoritate publică aflată sub incidența art. 2 pct. 2 lit. (a) sau (b) din directiva menționată este în măsură să influențeze în mod decisiv acțiunea întreprinderilor menționate în domeniul mediului.

*2) Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului.

d) instituțiile oricărei organizații de integrare economică regională și care este parte la convenție.

Organizațiile de integrare economică regionale sunt definite în cuprinsul Convenției Aarhus ca reprezentând entități constituite din state suverane membre ale Comisiei Economice pentru Europa, cărora acestea le-au transferat competența în probleme reglementate de Convenția Aarhus, inclusiv competența de a încheia tratate internaționale privind aceste probleme. Singura organizație de acest tip este Uniunea Europeană, parte la Convenția Aarhus pe care a supus-o aprobării la data de 17 februarie 2005. Instituțiile Uniunii Europene, precum: Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană, Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor, Banca Europeană

de Investiții, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene reprezintă autorități publice în sensul definit de art. 2 alin. (2) al Convenției Aarhus.

Cu titlu de exemplu, la nivel național, autoritățile a căror activitate interferează cu cea a autorităților pentru protecția mediului identificate sunt: Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor și autoritățile din subordine, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (și primăriei), Administrația Națională Apele Române, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului, Ministerul Energiei, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Ministerul Sănătății, Ministerul Culturii, Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier și al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, Agenția Nucleară și pentru Deșeuri Radioactive, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, Institutul Național pentru Sănătate Publică, Administrația Fluvială a Dunării de Jos, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Finanțelor, Ministrul Investițiilor și Proiectelor Europene, Ministerul Justiției.

Această listă nu este de natură să excludă posibilitatea ca orice altă autoritate publică să colecteze și să proceseze informații de mediu.

CJUE oferă clarificări în ceea ce privește exceptarea instituțiilor sau organismelor, atunci când acestea acționează în calitate de organ judiciar sau legislativ. Astfel, potrivit Cauzei CJUE C-515/11 Deutsche Umwelthilfe eV v. Bundesrepublik Deutschland, posibilitatea ca organismele sau instituțiile care acționează în baza capacităților lor legislative să nu trebuiască să acorde acces la informațiile deținute referitoare la mediu nu se poate aplica ministerelor atunci când elaborează și adoptă dispoziții normative care sunt de rang inferior unei legi.

Ce reprezintă informația de mediu?

Convenția recunoaște importanța integrării considerentelor de mediu în luarea deciziilor de la nivel guvernamental, precum și necesitatea ca autoritățile publice să dețină informații de mediu exacte, complete și actualizate.

Convenția Aarhus nu își propune să definească sintagma "informație de mediu" într-un mod exhaustiv, lăsând la dispoziția autorităților publice un anumit grad de interpretare, ci oferă, în cuprinsul art. 2 pct. 3, o definiție largă construită pe trei categorii de domenii:

a) starea elementelor de mediu, precum aerul și atmosfera, apa, solul, pământul, peisajul și zonele naturale, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic și interacțiunea dintre aceste elemente;

b) factori, precum: substanțele, energia, zgomotul și radiația și activitățile ori măsurile, inclusiv măsurile administrative, acordurile de mediu, politicile, legislația, planurile și programele care afectează sau pot afecta elementele de mediu amintite la subpunctul a), analizele cost-beneficiu sau alte analize și prognoze economice folosite în luarea deciziei de mediu;

c) starea sănătății și siguranței umane, condițiile de viață umană, zonele culturale și construcțiile și modul în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea elementelor de mediu ori de factori, activitățile sau măsurile cuprinse în subpunctul b). Autoritățile publice naționale nu trebuie să restrângă domeniul de interpretare a noțiunii sintagmei "informație de mediu". Informația de mediu se poate prezenta în orice formă: scrisă, vizuală, audio, electronică sau sub orice formă materială.

Definiția nu include organisme sau instituții care acționează ca autorități judecătorești sau legislative. Această excepție se aplică nu numai parlamentelor naționale și instanțelor de judecată, dar și organismelor de la nivel executiv, doar pentru acele situații când acționează în îndeplinirea funcțiilor legislative sau judiciare. Cu toate acestea, autoritățile care acționează în îndeplinirea unor astfel de atribuții pot asigura în mod voluntar accesul la informațiile care fac obiectul unor astfel de proceduri, fără a fi considerată ca reprezentând o încălcare a prevederilor Convenției Aarhus.

O situație în care autoritățile publice din România nu au încadrat în mod corect anumite informații solicitate în definiția privind "informația de mediu" a fost analizată, spre exemplu, în cazul ACCC/C/2012/69*3) al Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus. Autoritățile publice în cauză au refuzat accesul la informațiile solicitate, motivând că acestea nu se încadrează în cuprinsul definiției "informației de mediu" din art. 2 pct. 3 din Convenția Aarhus. Mai exact, argumentele refuzului au fost acelea că certificatul de descărcare de sarcină arheologică și documentația pe care se fundamentează acesta, inclusiv studiul arheologic, nu pot fi considerate ca reprezentând "informații de mediu" în scopul definit de Convenția Aarhus. De asemenea, a fost afirmat în mod eronat de către autoritățile publice din România faptul că nici licențele de minerit și alte informații referitoare la minerit solicitate în cauză nu reprezintă informații de mediu. Cu toate acestea, pe baza analizei și interpretării Comitetului de Conformare, toate aceste documente se încadrează în definiția "informației de mediu".

*3) Document ECE/MP.PP/C.1/2015/10 care poate fi găsit la următorul link: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-51/ece.mp.pp.c.1.2015.10_advance_edited.pdf.

Comitetul reamintește faptul că definiția "informației de mediu" din Convenția Aarhus include, printre altele, orice informație sub orice formă materială privind "zonele culturale și construcțiile și modul în care acestea sunt sau ar putea fi afectate de starea elementelor de mediu". Prin urmare, studiul arheologic conține informații despre starea siturilor culturale și a structurilor construite (în cauză, ruine romane), care pot fi afectate de activități sau măsuri, inclusiv de măsuri administrative. De exemplu, certificatul de descărcare de sarcină arheologică reprezintă informație de mediu în sensul art. 2, pct. 3, deoarece este o măsură administrativă care afectează sau poate afecta starea elementelor de mediu (de exemplu, solul, pământul, peisajul și zonele naturale). Comitetul consideră că definiția informațiilor de mediu este suficient de largă pentru a include un studiu arheologic.

Jurisprudența CJUE aduce, de asemenea, clarificări cu privire la ceea ce poate constitui informație de mediu, în sensul Convenției Aarhus. Spre exemplu, Hotărârea CJUE în Cauza C-321/96 Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg - Der Landrat, paragrafele 19 - 21, arată că noțiunea de "informație de mediu" are o semnificație largă. Noțiunea "măsuri administrative" este dată ca exemplu și nu constituie decât o ilustrare a "activităților" sau a "măsurilor" vizate de definiția "informației de mediu". Pentru a fi informație de mediu este suficient ca o poziție a autorității să constituie un act care poate afecta sau proteja starea unuia dintre elementele de mediu.

De asemenea, în Hotărârea CJUE în Cauza C-233/00 Comisia Europeană v. Franța, CJUE arată că modul de formulare a definiției "informației de mediu", în particular, utilizarea în cadrul definiției a termenilor "orice informație", face ca domeniul de aplicare să fie unul larg. Sub această definiție intră toate informațiile care privesc starea mediului, activitățile sau măsurile de natură să îl afecteze, activitățile sau măsurile destinate protecției mediului, fără ca această enumerare să cuprindă vreo

indicație de natură să îi restrângă sfera. Totodată, la paragraful 47, CJUE arată că "informația de mediu trebuie înțeleasă ca incluzând documentele care nu sunt legate de exercitarea unui serviciu public".

În ceea ce privește informațiile prezentate în cadrul unei proceduri naționale de autorizare, acestea sunt incluse în categoria informațiilor de mediu, conform paragrafului 60, alin. 1) din Hotărârea CJUE în Cauza C-266/09 Stichting Natuur en Milieu și alții v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Cine poate solicita informații de mediu?

Informația de mediu poate fi solicitată de orice persoană fizică sau juridică, iar în conformitate cu reglementările de la nivel național și cu practica în domeniu, de orice organizație, asociație sau grupurile acestora, inclusiv entitățile lipsite de personalitate juridică, fără a fi necesar să justifice sau să demonstreze un interes specific. Accesul la informația de mediu trebuie asigurat categoriilor de persoane enumerate anterior, indiferent de cetățenie, naționalitate, domiciliu sau rezidență.

Ce reprezintă o cerere privind informații de mediu?

O cerere privind informația de mediu poate reprezenta orice comunicare din partea unui membru al publicului către o autoritate națională prin care solicită astfel de informații.

Convenția nu face distincție în ceea ce privește forma pe care această cerere trebuie să o aibă, acest lucru reprezentând faptul că orice solicitare, scrisă sau orală, va fi considerată valabilă. Cu toate acestea, un conținut cât mai clar al cererii este de natură să evite întârzieri din partea autorităților publice în formularea unui răspuns, în special în situațiile în care nu se deduce la o primă verificare relevanța pentru mediu a informațiilor solicitate.

Convenția nu stabilește criterii de formă sau fond în ceea ce privește astfel de cereri prin care se solicită informații de mediu, însă reglementează ca fiind justificat refuzul furnizării acesteia atunci când cererea este vizibil nerezonabilă sau este formulată într-o manieră prea generală.

Este necesară justificarea unui interes în cererea de solicitare a unei informații privind mediul?

Autoritățile publice au obligația de a da curs cererilor privind furnizarea informațiilor de mediu, inclusiv cu respectarea prevederilor legislației naționale, și de a pune la dispoziția solicitantului copii ale documentației care conține și cuprinde informațiile de mediu solicitate, fără a fi necesară justificarea unui interes.

Autoritățile publice nu trebuie să impună condiții în ceea ce privește existența unui interes din partea solicitantului informației de mediu, iar, prin urmare, refuzul furnizării unor astfel de informații de către autoritatea publică în cauză pe motivul inexistenței unui astfel de interes sau a unui motiv privind această solicitare nu este permisă sub prevederile convenției.

Sub ce formă trebuie furnizată informația de mediu de către autoritățile publice?

Ca regulă, autoritățile publice trebuie să furnizeze informațiile de mediu în forma solicitată de către membrii publicului (pe suport hârtie, în formă electronică, material video, înregistrări audio etc.).

Convenția Aarhus prevede, însă, și excepții în ceea ce privește disponibilizarea de către autoritatea publică în cauză a informației de mediu în forma solicitată de către un membru al publicului, respectiv:

(i) este mai rezonabil pentru autoritatea publică să ofere informația cerută sub altă formă, situație în care trebuie arătate motivele pentru care informația nu poate fi făcută disponibilă în forma solicitată.

Din perspectiva acestei excepții, pot exista o serie de beneficii pentru autoritatea publică aflată în posesia informației solicitate într-o altă formă decât cea specificată de către solicitant. Spre exemplu, dacă autoritatea publică deține informația în formă electronică, iar un membru al publicului solicită informația în formă scrisă, pe suport hârtie, disponibilizarea informației de către autoritatea publică se va putea face mult mai rapid în forma deja deținută de către aceasta, respectiv cu un cost mai redus sau fără costuri.

(ii) informația este deja disponibilă publicului sub o altă formă - din perspectiva acestei excepții trebuie menționat faptul că autoritatea publică trebuie să ofere informația deja existentă într-o altă formă, în situația în care aceasta nu îi este ușor accesibilă membrului publicului solicitant. Prin urmare, este necesar ca informația să fie deja ușor accesibilă, iar forma în care aceasta se regăsește să fie echivalentă din punct de vedere funcțional cu cea solicitată (de exemplu, nu doar un rezumat).

În cât timp trebuie disponibilizată informația de mediu de către autoritățile publice?

Ca regulă, informația de mediu solicitată de către un membru al publicului va fi disponibilizată de către autoritatea publică în cel mai scurt timp posibil și cel mai târziu la o lună după ce cererea a fost înaintată.

"În cel mai scurt timp posibil" - practica în ceea ce privește acest termen poate să difere în funcție de modalitatea în care fiecare autoritate publică este organizată, însă, în termeni generali, acesta trebuie înțeles ca reprezentând un termen de câteva zile de la data înaintării cererii către autoritatea publică în cauză.

Prin excepție, în cazul în care volumul și complexitatea informației solicitate justifică prelungirea perioadei menționate anterior, informația poate fi disponibilizată cel mai târziu la două luni de la data solicitării. În acest din urmă caz, solicitantul trebuie să fie informat de către autoritatea publică despre prelungirea termenului, dar și despre motivele care au determinat această prelungire. În acest sens, pot fi stabilite criteriile în ceea ce privește calificarea informației solicitate ca prezentând un anumit grad de complexitate sau prezentând un volum care justifică prelungirea termenului cu până la două luni. Legislația națională în vigoare completează prevederile Convenției Aarhus în ceea ce privește prelungirea termenului de răspuns cu până la două luni, stabilind termene în care autoritățile publice trebuie să se încadreze în ceea ce privește justificarea prelungirii termenului de răspuns. În acest sens, potrivit art. 4 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, solicitantul trebuie informat cât mai curând posibil și cel mai târziu înaintea expirării termenului de o lună, despre prelungirea termenului de răspuns și motivele care stau la baza acestei prelungiri.

Convenția Aarhus nu definește în termeni clari momentul de la care încep să curgă aceste termene, făcând referire doar la momentul "înaintării" cererii prin care se solicită informația de mediu de către un membru al publicului. Prevederile Convenției Aarhus se completează astfel cu legislația națională în vigoare. De exemplu, Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, reglementează în art. 4 alin. (2) faptul că termenul începe să curgă de la data primirii cererii de către autoritatea publică, mai exact, de la data înregistrării acesteia.

Când poate fi refuzată o cerere privind informații de mediu de către o autoritate publică?

Convenția Aarhus reglementează anumite situații în care o autoritate publică poate refuza furnizarea unor informații de mediu solicitate de către un membru al publicului. Prin urmare, refuzul din partea autorităților publice este admis în următoarele cazuri:

1. autoritatea publică nu deține informația de mediu solicitată;

Informația deținută de către o autoritate publică nu trebuie să se limiteze la informația generată sau care cade sub domeniul de competență al acesteia, ci include și informația de mediu relevantă pentru funcțiile pe care le îndeplinesc*4). Totuși, în situația în care autoritatea publică nu deține informația de mediu solicitată, aceasta are două posibilități:

- poate să informeze, cât mai curând posibil, solicitantul cu privire la autoritatea publică care este posibil să dețină informația respectivă; sau

- poate să transfere, cât mai curând posibil, cererea acelei autorități, informând în același timp solicitantul cu privire la acesta*5).

La nivel național, Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, stabilește un termen maxim de 15 zile de la data primirii solicitării pentru a acționa potrivit prevederilor de mai sus.

*4) În conformitate cu prevederile articolului 5 pct. 1 lit. a) din Convenția Aarhus.

*5) Un exemplu al unei astfel de situații în practica instanțelor judecătorești din România este analizat în Decizia Civilă nr. 2.104/2012 a Curții de Apel Constanța (<http://www.rolii.ro/hotarari/589a1a1ae490098c0a000411>).

Totuși, este important de menționat faptul că, în situația în care autoritatea publică nu deține informația de mediu solicitată, aceasta nu are nicio obligație de a o garanta, în temeiul Convenției Aarhus, deși aceasta ar reprezenta o bună practică prin raportare la obiectivele acesteia.

2. cererea este vizibil nerezonabilă sau este formulată într-o manieră prea generală;

Convenția Aarhus nu stabilește criterii pentru a considera o cerere "vizibil nerezonabilă", însă această situație nu poate fi considerată ca referindu-se la volumul și complexitatea cererii, întrucât astfel de caracteristici nu permit decât, cel mult, o extindere a termenului de răspuns până la două luni de la data înregistrării cererii, astfel cum a fost analizat anterior.

Autoritățile publice pot, de asemenea, refuza o cerere dacă aceasta este formulată într-o manieră prea generală. Convenția Aarhus nu definește acest criteriu, însă un exemplu în acest sens ar putea fi solicitarea de către un membru al publicului a oricărui document care face referire la o anumită specie de animale. O astfel de solicitare poate fi considerată ca fiind mult prea generală, caz în care autoritatea publică, luând în considerare prevederile de la nivel național (mai restrictive în acest caz) are obligația de a cere solicitantului informații suplimentare în vederea identificării informației și doar în situația în care solicitantul nu a transmis aceste informații în termenul legal prevăzut, autoritatea publică are dreptul de a refuza cererea. Convenția Aarhus subliniază obligația statelor părți la convenție ca, prin

oficialitățile și prin autoritățile sale publice, să asiste și să îndrume publicul în scopul asigurării accesului la informație.*6) Procedând astfel, situații precum cele în care o cerere este în mod vizibil nerezonabilă sau formulată într-o manieră prea generală ar putea fi evitate.

*6) Convenția Aarhus, art. 3, pct. 3.

Potrivit art. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, la primirea unei cereri generale, neclare sau care nu permite identificarea informației solicitate, autoritatea publică cere explicații solicitantului, cât mai curând posibil sau în maxim o lună de la data primirii cererii. Totodată, autoritatea publică ajută solicitantul prin furnizarea de informații cu privire la utilizarea registrelor publice care conțin informația privind mediul deținută de acestea. Neprimirea în termen de două luni a unor indicații suplimentare din partea solicitantului conduce la refuzul cererii de informații de către autoritatea publică, pe motiv că cererea este formulată într-o manieră prea generală.

3. cererea se referă la documente în curs de elaborare sau vizează sistemul de comunicații interne al autorităților publice, în cazul în care o astfel de excepție este reglementată de legislația națională sau de practica obișnuită, cu luarea în considerare a interesului publicului în cazul unei asemenea dezvoltări.

Convenția Aarhus nu definește sintagma "documente în curs de elaborare". Totuși, aceasta se referă la procesul de pregătire a informațiilor sau a documentelor ce le conțin, iar nu la orice proces decizional pentru care respectiva informație sau document au fost elaborate. Mai exact, o cerere privind o informație de mediu în formă brută (spre exemplu, date colectate de o stație de monitorizare a calității aerului) nu poate fi refuzată pe motivul că este în curs de pregătire în vederea publicării după validare sau procesare. Mai mult, existența documentelor care conțin informații de mediu în starea de proiect (care nu sunt încă finalizate sau decizia la care se referă nu a fost încă soluționată) nu justifică refuzul în sensul acestei prevederi, astfel că acestea trebuie disponibilizate. Pentru interpretarea cât mai corectă a acestei sintagme, dispozițiile Convenției Aarhus sunt de natură să clarifice acest aspect, spre exemplu, în ceea ce privește participarea publicului în procesul decizional unde anumite proiecte de documente trebuie să fie accesibile pentru revizuirea publică: proiecte de documente precum autorizațiile, documentația privind evaluarea impactului asupra mediului, politicile, programele, planurile și regulamentele disponibile pentru comentarii nu pot fi considerate materiale în curs de elaborare, în sensul reglementat prin această excepție.

De asemenea, potrivit art. 11 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, în cazul solicitării unor materiale în curs de realizare, autoritatea publică comunică solicitantului denumirea autorității care realizează materialul și data estimativă a finalizării acestuia.

Cu titlu de exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus, cu numărul ACCC/C/2010/51*7) referitor la România, Comitetul a afirmat faptul că sintagma "documente în curs de elaborare" se referă la procesul de pregătire a unei informații sau a unui document, și nu a întregului proces de luare a deciziilor pentru al cărui scop a fost pregătită respectiva informație sau respectivul document.

*7) Document ECE/MP.PP/C.1/2014/12 care poate fi găsit la următorul link: https://mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/7_ece_mp.pp_c.1_2014_12_e.pdf

În ceea ce privește "sistemul de comunicații interne", opiniile și declarațiile exprimate de autoritățile publice care acționează în calitate de entități consultante în procesul de luare a deciziilor nu pot fi încadrate în cuprinsul acestei excepții. Mai mult, odată ce o informație a fost disponibilizată de către o autoritate publică unui terț, oricare ar fi acesta, nu poate fi invocat caracterul de "comunicare internă" de către aceasta.

CJUE aduce o serie de precizări suplimentare cu privire la noțiunea de comunicări interne în Hotărârea luată în Cauza C-619/19 Land Baden-Württemberg v. D.R., la paragraful 72. Această noțiune "include toate informațiile care circulă în cadrul unei autorități publice și care, la data cererii de acces, nu au părăsit sfera internă a acestei autorități, eventual după primirea lor de către autoritatea menționată și în măsura în care nu au fost sau nu ar fi trebuit să fie puse la dispoziția publicului anterior acestei primiri."

Aplicabilitatea excepției de la dreptul de acces la informațiile despre mediu pentru comunicările interne ale unei autorități publice nu este limitată în timp. Cu toate acestea, respectiva excepție se poate aplica doar în perioada în care protecția informațiilor solicitate este justificată.

Care sunt motivele de refuz al unei cereri privind informația de mediu în funcție de efectul pe care dezvăluirea o poate avea?

O cerere privind furnizarea unei informații de mediu poate fi refuzată în anumite situații, dacă dezvăluirea acesteia ar putea avea efecte negative asupra altor informații, drepturi, interese, aspecte. Este important de precizat faptul că în oricare dintre cazurile enumerate, satisfacerea interesului public prin divulgare trebuie analizată în comparație cu interesul satisfăcut prin păstrarea confidențialității.

1. Confidențialitatea procedurilor autorităților publice, în cazul în care o astfel de confidențialitate este prevăzută de legislația națională

Convenția Aarhus nu definește sintagma de "proceduri ale autorităților publice", însă aceasta poate fi interpretată ca referindu-se la proceduri privind funcționarea internă a autorităților publice, și nu la deliberările acestor autorități în domeniul lor de competență. Din acest punct de vedere, autoritățile publice nu au dreptul de a decide în mod unilateral caracterul confidențial al unei proceduri pentru a îngradi accesul la informația de mediu, ci este necesar ca legislația națională în domeniu să definească și să stabilească anumite criterii pentru determinarea caracterului confidențial.

2. Relațiile internaționale, siguranța națională sau securitatea publică

În situația în care furnizarea informației de mediu solicitate ar avea un efect negativ asupra relațiilor internaționale, siguranței naționale sau securității publice, autoritățile publice trebuie să analizeze dacă, prin furnizarea informațiilor de mediu solicitate este afectat unul dintre aceste elemente, pe care Convenția Aarhus nu le definește.

3. Cursul justiției, dreptul persoanei de a beneficia de o judecată dreaptă sau dreptul unei autorități publice de a conduce o anchetă de natură penală sau disciplinară

"Cursul justiției" se referă la proceduri înregistrate în fața unei instanțe de judecată și aflate în curs de soluționare și care sunt susceptibile de a fi prejudiciate prin divulgarea informațiilor solicitate.

Dreptul la un proces echitabil reprezintă un drept fundamental, consacrat atât la nivel internațional (de exemplu, Convenția Europeană a Drepturilor Omului*8), cât și la nivelul Uniunii Europene (de exemplu, prin Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*9) și la nivel național (prin dispoziții constituționale*10) și prin alte norme juridice). În situația în care divulgarea unor informații de mediu solicitate de către un membru al publicului ar afecta negativ exercitarea acestui drept, autoritatea publică în cauză o poate refuza. Această prevedere trebuie interpretată în contextul normelor referitoare la drepturile persoanei acuzate.

*8) Convenția Europeană a Drepturilor Omului - art. 6.

*9) Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene - art. 47.

*10) Constituția României - art. 21.

Autoritățile publice pot refuza divulgarea unei informații de mediu ca urmare a unei solicitări în acest sens, dacă aceasta ar afecta desfășurarea unei anchete de natură penală sau disciplinară. Este de remarcat faptul că atât dispozițiile convenției, cât și dispozițiile din legislația națională nu includ toate tipurile de anchete. Spre exemplu, anchetele de natură civilă sau administrativă nu sunt acoperite de această excepție.

4. Confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale, în cazul în care aceasta este prevăzută de lege pentru a proteja un interes economic legitim. În acest context, informația privind emisiile care sunt semnificative pentru protecția mediului va fi făcută publică

Această excepție de la divulgarea unor informații de mediu are scopul de a proteja anumite interese economice legitime, atât ale unor entități private, cât și ale unor entități publice sau chiar ale statului.

Pentru a fi aplicabilă această dispoziție, permițând autorităților publice să refuze o solicitare de informații, este necesar ca legislația națională să reglementeze în mod expres semnificația și tipurile de secrete comerciale sau industriale. Mai mult, confidențialitatea trebuie să fie de natură să protejeze un interes economic legitim. Spre exemplu, o companie cu capital de stat care deține monopol va putea cu greu să invoce confidențialitatea informațiilor comerciale, din moment ce în piață nu există competitori care ar putea beneficia de avantaje prin accesul la informațiile în cauză.

Totodată, conform art. 12 alin. (1), lit. c) din Legea nr. 544/2001, cu modificările și completările ulterioare, refuzul unei cereri de informații privind activitățile comerciale sau financiare este justificat atunci când divulgarea informațiilor aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale, potrivit legii.

Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare, art. 15, definește o serie de termeni importanți pentru determinarea caracterului confidențial al unor informații, astfel:

- informații clasificate - informațiile, datele, documentele de interes pentru securitatea națională, care, datorită nivelurilor de importanță și consecințelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii sau diseminării neautorizate, trebuie să fie protejate;

- informații secrete de stat - informațiile care privesc securitatea națională, prin a căror divulgare se pot prejudicia siguranța națională și apărarea țării. Informațiilor din această categorie li se atribuie următoarele niveluri de secretizare:

- strict secret de importanță deosebită - informațiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune de o gravitate excepțională securității naționale;

- strict secrete - informațiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune grave securității naționale;

- secrete - informațiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune securității naționale.

- informații secret de serviciu - informațiile a căror divulgare este de natură să determine prejudicii unei persoane juridice de drept public sau privat.

Orice informații privind emisiile semnificative pentru protecția mediului vor fi făcute publice, indiferent de cantitatea emisiilor în cauză. Din acest punct de vedere, autoritățile publice nu au dreptul de a refuza o cerere de informații care se referă la emisiile în mediu, invocând una dintre excepțiile reglementate de Convenția Aarhus. Acest aspect este reflectat și în Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, la art. 12 alin. (4).

Conform Directivei 2010/75/UE a Parlamentului European și al Consiliului privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării), prin "emisie" se înțelege "evacuarea directă sau indirectă de substanțe, vibrații, căldură sau zgomot din surse punctiforme sau difuze dintr-o instalație în aer, apă sau sol." În mod similar, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 265/2006, cu modificările și completările ulterioare, definește noțiunea de "emisie" ca reprezentând "evacuarea directă ori indirectă, din surse punctuale sau difuze, de substanțe, vibrații, radiații electromagnetice și ionizate, căldură ori de zgomot în aer, apă sau sol."

CJUE prezintă clarificări în ceea ce privește noțiunea "date privind emisiile în mediu" prin Hotărârea CJUE în Cauza C-442/14 Bayer CropScience and Stichting de Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Potrivit paragrafului 71, noțiunea de "emisii în mediu" nu se limitează la cele care provin de la anumite instalații industriale. De asemenea, conform paragrafului 72, limitarea la emisii din instalații industriale este contrară modului de redactare a art. 4 pct. 4 teza întâi, lit. (d) din Convenția Aarhus care prevede că informațiile privind emisiile poluante relevante pentru protecția mediului trebuie dezvăluite. Așadar, informațiile privind emisii care provin din alte surse decât instalațiile industriale, precum cele care rezultă din aplicarea de produse fitosanitare sau biodestructive, sunt tot atât de relevante pentru protecția mediului precum informațiile referitoare la emisiile de origine industrială. De asemenea, conform paragrafului 75 din Hotărârea CJUE în Cauza C-442/14, nu este necesar nici să se distingă noțiunea de "emisii în mediu" de noțiunile "deversări" și "tipuri de diseminare", nici să se limiteze această noțiune la emisiile acoperite de Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale, cu excepția tipurilor de diseminare în mediu de produse sau de substanțe care provin din alte surse decât instalații industriale. Totodată, potrivit paragrafului 79, "emisii în mediu" sunt și emisiile care sunt efectiv eliberate în mediu în cursul aplicării produsului sau a substanței în cauză, precum și emisiile previzibile ale acestora în mediu în condiții normale sau realiste de utilizare, corespunzătoare celor pentru care a fost acordată autorizația de introducere pe piață a produsului în cauză și care prevalează în zona în care produsul respectiv este destinat a fi utilizat. Aceeași hotărâre CJUE, paragraful 103, arată că noțiunea de "date privind emisiile în mediu" include și precizările privind natura, compoziția, cantitatea, data și locul "emisiilor în mediu", precum și datele referitoare la efectele emisiilor menționate asupra mediului pe termen mai mult sau mai puțin lung,

indiferent dacă datele respective rezultă din studii realizate în tot sau în parte pe teren, din studii realizate în laborator sau din studii privind translocațiile.

În Hotărârea CJUE luată în Cauza C-71/10 Office of Communications v. Information Commissioner, CJUE arată că o autoritate publică care deține informații despre mediu sau astfel de informații sunt deținute în numele său, poate, în cadrul evaluării comparative a intereselor publice servite de dezvăluire în raport cu interesele servite de refuzul dezvăluirii, în scopul aprecierii unei cereri vizând punerea acestor informații la dispoziția unei persoane fizice sau juridice, să țină seama în mod cumulativ de mai multe motive de refuz prevăzute de această dispoziție.

5. Drepturile de proprietate intelectuală

Dreptul de proprietate intelectuală include drepturile de autor (referitoare la artă, literatură, muzică etc.), brevetele (idei sau invenții), mărcile comerciale (simboluri, denumiri), secretul comercial, bazele de date, desenele și modele industriale.

Autoritățile publice au dreptul de a refuza furnizarea unor informații de mediu ca urmare a unei solicitări pe motivul protecției dreptului de proprietate intelectuală atât timp cât acest refuz este întemeiat și justificat.

Spre exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus numărul ACCC/C/2005/15*11) referitor la România, comitetul a examinat problema legalității calificării de către o autoritate publică a studiului privind evaluarea impactului asupra mediului ca reprezentând proprietatea autorului studiului. Comitetul a concluzionat faptul că studiile privind evaluarea impactului asupra mediului sunt pregătite în scopul întocmirii dosarului public în cadrul procedurii administrative și pe baza lui se emite acordul de mediu, adică un act administrativ care se încadrează în definiția informației de mediu, deoarece reprezintă o măsură administrativă*12). Din această perspectivă, autorul studiului nu are dreptul de a îngreuna accesul la informațiile cuprinse în studiu, invocând argumente bazate pe dreptul de proprietate intelectuală.

*11) Document ECE/MP.PP/2008/5/Add.7 care poate fi găsit la următorul link:
https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_7_e.pdf

*12) Art. 2, pct. 3 lit. b) din Convenția Aarhus.

Mai mult, în cazul Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus numărul ACCC/C/2012/69*13) referitor la România, comitetul a punctat faptul că accesul la un studiu arheologic nu poate fi refuzat pe motivul că acesta ar reprezenta proprietatea intelectuală a arheologului care a efectuat studiul, mai ales că acest studiu stă la baza emiterii certificatului de descărcare de sarcină arheologică. Din acest punct de vedere, un studiu arheologic trebuie tratat în mod similar cu studiile privind evaluarea impactului asupra mediului.

*13) Ibid, p. 1.

6. Confidențialitatea unor date personale și/sau a unor dosare aparținând unei persoane fizice, atunci când această persoană nu a consimțit la publicarea informațiilor, în cazul în care o astfel de confidențialitate este prevăzută de legislația națională

Autoritățile publice trebuie să se asigure că prin furnizarea informațiilor de mediu solicitate normele privind protecția datelor cu caracter personal nu sunt încălcate și, prin urmare, drepturile care sunt protejate prin aceste norme nu sunt încălcate. Excepția nu vizează persoane juridice, precum companii sau organizații, însă are scopul de a proteja documente care conțin date ale angajaților acestora, istoricul salarial, istoricul medical.

Autoritățile publice din România sunt obligate să respecte nu doar legislația națională în vigoare referitoare la protecția datelor cu caracter personal, dar și normele juridice ale Uniunii Europene. Așadar, conform art. 14 din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, autoritățile publice trebuie să țină cont de prevederile Regulamentului nr. 679/2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE.

De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 37/2015, arată că accesul publicului la informațiile de interes public trebuie permis, cu anonimizarea informațiilor cu privire la datele cu caracter personal prezente în cuprinsul aceluiași document, indiferent de suportul, de forma sau de modul de exprimare a informațiilor.

Deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție, pronunțate de Completul pentru delegarea unor chestiuni de drept, reprezintă izvor de drept în sistemul juridic național și, prin urmare, au caracter obligatoriu. De exemplu, potrivit art. 521 alin. (3) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dezlegarea dată problemelor de drept este obligatorie de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar pentru instanța care a solicitat dezlegarea, de la data pronunțării deciziei."

7. Interesele unei terțe părți care a oferit informația cerută fără ca acea parte să fie pusă sub/sau să existe posibilitatea punerii sale sub o obligație legală de a face astfel, în situația în care această parte nu a consimțit la publicarea materialului

Excepția este menită să încurajeze fluxul voluntar de informații de la persoane private către autoritățile publice. Aceasta se aplică doar pentru situații în care terțul a furnizat informația în cauză în mod voluntar unei autorități publice și pentru care nu a consimțit la publicarea acesteia. Spre exemplu, dacă terțul a fost constrâns să furnizeze aceste informații prin mijloace legale, această situație nu îndeplinește condițiile pentru a fi calificată drept excepție sub acest subpunct.

8. Mediul la care se referă informația, cum ar fi locurile de cuibărit ale speciilor rare

Autoritățile publice pot refuza furnizarea unor informații de mediu ca urmare a unei solicitări în acest sens din partea unui membru al publicului în situația în care acestea ar afecta în mod negativ mediul. Scopul acestei excepții îl reprezintă acela de a oferi statului în discuție, prin autoritățile sale publice, posibilitatea de a proteja, spre exemplu, anumite situri, precum locații pentru reproducerea speciilor rare.

Cum trebuie să procedeze autoritățile publice în situația unei solicitări de informații care prezintă caracter confidențial?

În ceea ce privește confidențialitatea unora dintre informațiile solicitate, Convenția Aarhus reglementează obligația pentru autoritatea publică căreia i-a fost înaintată o astfel de cerere să separe informația confidențială de cea neconfidențială atunci când dă curs unei cereri privind solicitarea unei informații de mediu, fără a aduce un prejudiciu confidențialității informației exceptate. Mai exact, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția publicului solicitant acea parte a informației de mediu care poate fi divulgată și care nu prezintă caracter confidențial, atunci când este posibil acest lucru.

În practică, autoritatea publică trebuie să anonimizeze din cuprinsul documentului informațiile care au caracter confidențial și, prin urmare, nu pot fi divulgate membrilor publicului. Limitarea accesului publicului la informațiile clasificate nu poate fi interpretată ca reprezentând îngrădirea accesului la informațiile de mediu.

De exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus numărul ACCC/C/2012/69*14) referitor la România, Comitetul a constatat încălcarea dispozițiilor Convenției Aarhus prin refuzul de a furniza informații privind licențele de minerit pe motivul că dezvăluirea acestora ar afecta confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale, din două motive:

- nu a fost separată informația confidențială de cea neconfidențială;
- nu au fost aduse la cunoștința solicitantului motivele refuzului - autoritatea publică nu a oferit niciun răspuns solicitantului.

*14) Ibid, p. 1.

Referitor la divulgarea unor informații care fac obiectul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru (procedura de infringement), CJUE prezintă clarificări în Hotărârea CJUE în Cauza C-514/11P și C-605/11P Liga para a Protecção da Natureza (LPN) și Republica Finlandei v. Comisia Europeană și alții. Potrivit paragrafului 63, o divulgare a documentelor aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza precontencioasă a acesteia ar fi susceptibilă să modifice natura procedurii, deoarece pot fi și mai dificile inițierea procesului de negociere și obținerea unui acord între comisie și statul membru vizat prin care să se pună capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate, în scopul de a se permite respectarea dreptului Uniunii și evitarea unei acțiuni în justiție. De asemenea, potrivit paragrafului 65, se poate prezuma că divulgarea documentelor aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza precontencioasă a acesteia riscă să modifice caracterul acestei proceduri, precum și să modifice derularea acesteia și că, prin urmare, această divulgare ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de anchetă. Totodată, conform paragrafului 66, această prezumție generală nu exclude posibilitatea de a demonstra că un anumit document solicitat de public nu face obiectul acestei prezumții sau că există un interes public superior care justifică divulgarea sa.

Cum trebuie interpretate aceste excepții de către autoritățile publice?

Motivele de refuz reglementate de Convenția Aarhus trebuie interpretate în mod restrictiv, luându-se în considerare satisfacerea interesului membrilor publicului prin divulgarea informațiilor, pe de o parte, și posibilitatea ca informația solicitată să fie legată de emisiile de mediu, pe de altă parte. Faptul că o informație de mediu solicitată cade sub una dintre categoriile de excepții menționate anterior nu este suficient pentru a justifica invocarea excepției.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reprezintă una dintre instanțele internaționale care au analizat în mai multe ocazii exercițiul punerii în balanță a satisfacerii interesului publicului prin divulgarea informațiilor și refuzul divulgării pe motivul încadrării în una dintre excepțiile prevăzute de Convenția Aarhus. De exemplu, în Hotărârea CEDO în Cauza McGinley și Egan v. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Curtea a analizat relevanța art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în justificarea divulgării unor informații, articol care se referă la dreptul la respectarea vieții private și de familie. Prin urmare, în cauză, faptul că expunerea la un nivel mare de radiații a fost ascunsă, având, în același timp, un efect serios și de lungă durată asupra sănătății umane, este justificat pentru a nu crea o stare de neliniște asupra populației. Curtea consideră că, din moment ce documentele care conțin informații ar putea fi esențiale pentru solicitanți în determinarea nivelului de radiații la care există posibilitatea de a fi fost expuși și ar putea contribui la asigurarea populației în acest sens, aceștia au un interes sub art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului pentru a obține acces la aceste informații. Curtea a dispus faptul că în situațiile în care un guvern național desfășoară activități periculoase precum cele care implică radiații și care ar putea avea consecințe negative asupra sănătății persoanelor implicate în respectivele activități, respectarea vieții private în temeiul art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului impune stabilirea unei proceduri eficiente și accesibile care să le permită acestor persoane să caute toate informațiile relevante.

Mai mult, în Hotărârea CEDO în Cauza Taşkin și alții v. Turcia, nr. 46117/99, paragraful 113, s-a dispus faptul că art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului este aplicabil și în situația în care poluarea mediului afectează bunăstarea indivizilor în așa manieră încât este afectată și viața privată și de familie, fără ca sănătatea acestora să fie în mod serios pusă într-un pericol. Același raționament se aplică și în situația în care efectele periculoase ale unei activități la care indivizii pot fi expuși au fost determinate ca urmare a procedurii evaluării impactului asupra mediului într-o manieră care stabilește o legătură suficientă cu viața privată și de familie reglementate de art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Și în jurisprudența Uniunii Europene a fost analizată cu mai multe ocazii modalitatea în care ar putea fi interpretată punerea în balanță a interesului public superior și refuzul divulgării unor informații. Un exemplu în acest sens este paragraful 92 din Hotărârea în Cauza T-306/12 Darius Nicolai Spirlea și Mihaela Spirelea v. Comisia Europeană, unde a fost dispus faptul că expunerea unor considerații de ordin pur general nu pot fi suficiente pentru a demonstra că un interes public superior primează în raport cu motivele care justifică refuzul divulgării documentelor.

Punerea în balanță a interesului publicului va trebui analizată de la caz la caz pentru a determina dacă una dintre aceste excepții este aplicabilă. Acest aspect este evidențiat și de paragraful 59 din Hotărârea CJUE în Cauza C-266/09 Stichting Natuur en Milieu și alții v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, care arată că o comparare a interesului public servit de divulgarea unei informații despre mediu și a interesului particular servit de refuzul divulgării trebuie realizată în fiecare caz în parte, prezentat autorităților competente, chiar și atunci când legiuitorul național stabilește printr-o dispoziție cu caracter general criterii care să permită o înlesnire a acestei evaluări comparative a intereselor aflate în joc.

Autoritățile publice trebuie să specifice în mod expres modul în care a luat în considerare satisfacerea interesului publicului prin divulgarea informațiilor. Din acest punct de vedere, un indicator relevant în punerea în balanță a celor două planuri este reprezentat de sănătatea umană. Atunci când activitățile în desfășurare produc efecte negative grave asupra sănătății umane, ca o bună practică ar trebui prezumat faptul că prevalează interesul superior al publicului. De exemplu, în cazul instalațiilor de creștere intensivă a păsărilor de curte și a porcinelor, mirosul poate reprezenta o problemă

importantă de mediu care este de natură să afecteze sănătatea populației care locuiește în vecinătatea acestor ferme.

De exemplu, Regulamentul (CE) nr. 1.367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului prezumă existența unui interes public superior atunci când furnizarea informațiilor se referă la emisiile în mediu.

Totodată, potrivit paragrafului 39 din Hotărârea în Cauza T-264/04 WWF-EPO v. Consiliul Uniunii Europene a Tribunalului de Primă Instanță, pentru ca aceste excepții să fie aplicabile, riscul de a aduce o atingere interesului public trebuie să fie suficient de previzibil, iar nu pur ipotetic.

În ce mod autoritatea publică trebuie să răspundă solicitantului în situația unui refuz?

Refuzul unei solicitări va fi făcut în scris, dacă solicitarea a fost făcută în scris sau dacă solicitantul cere acest lucru. În oricare dintre cazuri, un refuz va cuprinde motivele acestuia și va oferi informații cu privire la procedura de recurs reglementată de Convenția Aarhus.

Ca și în cazul disponibilizării informațiilor de mediu solicitate de către un membru al publicului, și refuzul trebuie transmis cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de o lună de la data înaintării cererii, cu excepția situației în care complexitatea informației justifică o prelungire a acestei perioade până la două luni de la data înaintării cererii.

De asemenea, solicitantul trebuie informat despre orice prelungire a transmiterii refuzului și despre motivele acesteia. Această obligație este aplicabilă atât în ceea ce privește refuzul oral, cât și în ceea ce privește refuzul scris. O justificare completă a motivelor de refuz este de natură să ofere solicitantului posibilitatea de a reformula și de a retrimite cererea. Motivele de refuz pot include: determinarea faptului că informațiile solicitate se încadrează în una dintre situațiile de excepție, însă ulterior punerii în balanță a interesului public superior și a divulgării documentelor care cuprind informații care se încadrează în una dintre aceste excepții; faptul că cererea a fost formulată într-un mod prea general sau că autoritatea publică în cauză nu deține informațiile solicitate și nu cunoaște nicio altă autoritate publică ce ar putea deține acele informații.

Sunt percepute taxe pentru obținerea informațiilor de mediu solicitate?

În anul 2009, prin art. VI, lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 70/2009 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind taxe și tarife cu caracter nefiscal, aprobată prin Legea nr. 8/2010, au fost abrogate prevederile din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare, care se refereau la aplicarea de tarife de către autoritățile publice pentru copierea documentelor solicitate de public. Mai exact, au fost abrogate art. 30 și 31 din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare. Având în vedere eliminarea acestor prevederi privind tarifele de copiere, nu se mai aplică anexa G la Metodologia de gestionare și furnizare a informației privind mediul, deținută de autoritățile publice pentru protecția mediului, aprobată prin Ordinul ministrului apelor și protecției mediului nr. 1.182/2002, anexă denumită "Tarife pentru procesarea/copierea informației privind mediul furnizate la cerere de către autoritățile publice pentru protecția mediului".

Cum poate fi contestat răspunsul autorităților publice la o solicitare privind informații de mediu?

Orice membru al publicului care a înaintat o cerere prin care a solicitat o informație de mediu și care consideră că cererea sa a fost respinsă nejustificat, parțial sau în totalitate, a fost ignorată ori că a primit un răspuns inadecvat din partea unei autorități publice se poate adresa cu o plângere prealabilă conducătorului respectivei autorități publice, prin care să solicite revizuirea actelor sau omisiunilor. De asemenea, Convenția Aarhus reglementează și accesul solicitantului la o procedură de recurs în fața unei instanțe de judecată sau a altui organism independent și imparțial prevăzut de lege. În oricare dintre cazuri, scopul procedurii de recurs nu poate fi limitat doar la aspecte substanțiale sau doar la aspecte procedurale, fiind obligatorie analizarea ambelor planuri.

Convenția Aarhus nu condiționează accesul solicitantului la procedura de recurs judiciară de parcurgerea mai întâi a procedurii administrative de plângere prealabilă la conducătorul autorității publice căreia i-a fost făcută solicitarea, însă nu o interzice în cazul în care un stat impune o astfel de cerință. În România, cele două remedii sunt separate și nu interdependente. Cu titlu de exemplu, în Decizia nr. 118/2010 a Curții de Apel Timișoara, instanța a dispus faptul că dispozițiile din legislația națională care preiau prevederile Convenției Aarhus*15) reglementează "posibilitatea, iar nu obligația imperativă a formulării plângerii prealabile". Pe cale de consecință, sesizarea instanței de contencios administrativ, spre exemplu, poate fi făcută independent de îndeplinirea procedurii prealabile.

*15) De exemplu, art. 22 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 16 alin. (1) din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările și completările ulterioare.

Cu titlu de excepție, Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice sau private asupra mediului prevede obligația pentru persoanele care fac parte din public, astfel cum este definit de lege, de a se adresa cu titlu preliminar autorității publice emitente a deciziei etapei de încadrare sau autorității publice ierarhic superioare, după caz, solicitând acesteia să revoce, în tot sau în parte, respectiva decizie. Solicitarea trebuie înregistrată în termen de 30 de zile de la data aducerii la cunoștința publicului a respectivei decizii, iar autoritatea publică are obligația de a răspunde la plângerea prealabilă tot în termen de 30 de zile de la data înregistrării acesteia la respectiva autoritate publică. Procedura de soluționare a plângerii prealabile în fața autorității publice emitente a deciziei trebuie să se desfășoare cu celeritate, să fie echitabilă și corectă și să nu presupună costuri pentru persoana interesată.

Convenția Aarhus analizează accesul la justiție în probleme de mediu pe două planuri, mai exact cu privire la accesul publicului la informația de mediu și cu privire la participarea publicului în procesul de luare a deciziilor privind mediul. În ceea ce privește al doilea plan, Convenția Aarhus reglementează faptul că membrilor publicului interesat trebuie să li se garanteze accesul la o procedură de recurs în fața unei instanțe de judecată și/sau în fața unui alt organism independent și imparțial stabilit de lege, cu scopul de a contesta legitimitatea oricărei decizii, act sau omisiuni care face obiectul dispozițiilor privind participarea publicului în procesul de luare a deciziilor de mediu. Spre deosebire de accesul la justiție garantat publicului în ceea ce privește accesul la informația de mediu, în acest caz, membrul publicului trebuie să dovedească faptul că are un interes suficient sau faptul că îi este încălcat un drept.

Cu titlu de exemplu, Legea nr. 292/2018 reglementează accesul la justiție al oricărei persoane care face parte din publicul interesat sau care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim. Acestea se pot adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a ataca actele, deciziile sau omisiunile autorităților publice competente care fac obiectul participării publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu. Instanța de contencios administrativ trebuie să decidă atât cu privire la aspectele substanțiale, cât și cu privire la aspectele procedurale în ceea ce privește participarea publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu.

În ceea ce privește participarea publicului în timpul pregătirii planurilor, programelor și politicilor legate de mediu, statele au obligația de a lua toate măsurile practice adecvate și/sau vor promova prevederi în vederea participării publicului în procesul de pregătire a planurilor, programelor și politicilor legate de mediu. Participarea publicului trebuie să se realizeze într-un mod transparent și onest, ulterior furnizării informației necesare. Publicul potențial participant va trebui identificat de către autoritatea publică, luând în considerare obiectivele Convenției Aarhus și ale legislației în vigoare care preiau dispozițiile acesteia. Aceasta va trebui să depună toate diligențele pentru asigurarea oportunităților necesare pentru participarea publicului în timpul pregătirii politicilor legate de mediu.

Organizațiile nonguvernamentale care se încadrează în definiția specifică din Convenția Aarhus referitoare la public sunt prezumate a avea un interes suficient sau a li se încălca un drept al acestora, îndeplinind astfel condițiile referitoare la capacitate. Explicații în acest sens sunt oferite de paragrafele 38, 39, 46 și 47 din Hotărârea CJUE în Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg.*16)

*16) Referitor la accesul la căile de atac al organizațiilor nonguvernamentale din domeniul mediului, Hotărârea CJUE în Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg stabilește următoarele:

Paragraful 38. În ceea ce privește condițiile de admisibilitate a căilor de atac, se rețin două ipoteze: admisibilitatea unei căi de atac poate fi subordonată unui "interes suficient" sau invocării de către reclamant a "încălării unui drept", în funcție de împrejurarea dacă legislația națională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiții.

Paragraful 39. În ceea ce privește căile de atac introduse de asociațiile de protecție a mediului [...] se poate considera că acestea au fie un interes suficient, fie drepturi care pot fi încălcate, în funcție de împrejurarea dacă legislația națională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiții de admisibilitate.

Paragraful 46. Deși asociațiile respective trebuie să poată invoca aceleași drepturi ca și particularii, ar fi contrar obiectivului de a asigura un acces amplu la justiție publicului interesat, pe de o parte, precum și principiului efectivității, pe de altă parte ca, la rândul lor asociațiile menționate să poată invoca încălcarea unor norme care decurg din dreptul Uniunii în materie de mediu numai pentru motivul că acestea protejează interese colective. Acest lucru le-ar lipsi în foarte mare măsură de posibilitatea de a realiza controlul respectării normelor care decurg din acest drept, care, cel mai des, sunt orientate către interesul general, iar nu numai către protecția intereselor particularilor priviți individual.

Paragraful 47. Rezultă [...] că noțiunea "încălcare a unui drept" nu poate depinde de condiții pe care le-ar putea îndeplini numai alte persoane fizice sau juridice, precum, de exemplu, condiția de a se afla

în vecinătatea mai apropiată sau mai îndepărtată a unei instalații sau cea de a suporta într-un mod sau în altul efectele funcționării acesteia.

Sistemul procedurii administrative nu este de natură să înlocuiască posibilitatea solicitantului de a se adresa unei instanțe de judecată, dar în practică a fost demonstrat că această procedură prealabilă a fost de natură să rezolve cu celeritate plângerea, evitând astfel procedurile judiciare. Prin intermediul procedurii administrative prelabile, deciziile privind accesul la informație pot fi analizate chiar de către autoritatea publică în discuție sau printr-o procedură administrativă, acestea fiind mijloace mult mai accesibile și mai rapide.

Convenția Aarhus pune accent pe necesitatea ca aceste mecanisme (administrative sau judiciare) să nu presupună costuri împovărătoare, respectiv să fie gratuite, acolo unde este posibil sau să nu fie prea scumpe. Un litigiu în fața unei instanțe de judecată poate fi mai îndelungat și mai costisitor, în condițiile în care accesul la informație este, în general, necesar cât mai repede.

În situația în care solicitantul nu a primit un răspuns la plângerea depusă în termenul legal stabilit, acesta poate depune o cerere în fața instanței de contencios administrativ competentă pentru examinarea actelor sau omisiunilor autorității publice respective. Mai mult, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente și terța persoană vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim ca urmare a furnizării de informații privind mediul.

Plângerea prealabilă adresată conducătorului autorității publice în cauză se soluționează în România în conformitate cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, și este scutită de taxe. Conform art. 7 alin. (1), solicitarea revocării, în tot sau în parte, a actului administrativ individual se depune în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Conform art. 8 alin. (1), persoana nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă pentru a solicita anularea, în tot sau în parte, a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

Decizia finală luată în concordanță cu prevederile privind accesul la justiție în probleme referitoare la accesul publicului la informația de mediu reprezintă titlu executoriu și este obligatorie pentru autoritatea publică care deține informația. Motivele trebuie să fie declarate în scris, cel puțin în cazul în care informația este refuzată.

Prezentul ghid este destinat îndrumării și instruirii tuturor funcționarilor publici care sunt implicați în procedura de furnizare a răspunsurilor la solicitări de informație de mediu.
