



MINISTERUL MEDIULUI,
APELOR ȘI PĂDURILOR

GHIDUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE PENTRU ACCESUL PUBLICULUI LA INFORMAȚIA DE MEDIU



2020



Prezentul ghid a fost elaborat în anul 2019, de către membrii colectivului Serviciului Evaluare Impact din cadrul Direcției Generale Evaluare Impact și Controlul Poluării, din Ministerul Mediului.

Ghidul a fost afișat pe site-ul Ministerului Mediului la data de 24 iulie 2019 și nu s-au primit comentarii sau propuneri de modificare a acestuia.

Ghidul a avut în vedere punerea în aplicare a recomandării Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus de a sprijini autoritățile publice care dețin informații de mediu în îndeplinirea sarcinii lor de a pune aceste informații la dispoziția publicului. Această recomandare a venit pe fondul Deciziei VI/8h privind conformarea României cu cerințele Convenției Aarhus, adoptată la Reuniunea Părților la Convenția Aarhus care a avut loc la Budva, Muntenegru, în anul 2017. Prin această decizie s-a stabilit că România a încălcat prevederile Convenției Aarhus în ceea ce privește furnizarea informației de mediu, la cerere, unor membri ai publicului.

Ghidul are scopul de a explicita prevederile Convenției Aarhus, într-o manieră accesibilă, în redactarea acestuia fiind folosit un limbaj adaptat înțelegerii publicului larg. De asemenea, ghidul integrează prevederile legislației naționale care transpune Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2003/4/CE din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informația privind mediul și abrogarea Directivei Consiliului 90/313/CEE, precum și alte dispoziții interne conexe cu acest subiect.



GHIDUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE PENTRU ACCESUL PUBLICULUI LA INFORMAȚIA DE MEDIU

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 47 de state. România a ratificat Convenția Aarhus prin Legea nr. 86/2000, 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, prin îndrumarea funcționarilor publici implicați în procesul de solicitare a informației de mediu cu privire la aplicarea unitară și eficientă a prevederilor acesteia. Ghidul are 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 va fi transmis autorităților publice care gestionează solicitări privind informația de mediu și este destinat atenționării acestora 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.

Ghidul este de natură să ofere exemple relevante din practică în vederea modalității de aplicare a dispozițiilor Convenției Aarhus, în special referitor la **art. 2 alin. (3)** care reglementează definiția *informației de mediu* și la **art. 4 alin. (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 Aarhus¹ elaborat de către Secretariatul Convenției Aarhus, precum și prevederile naționale și cele ale Uniunii Europene care preiau dispozițiile convenției, dar și jurisprudență relevantă în materie.

CARE ESTE OBIECTIVUL CONVENȚIEI AARHUS?

Articolul 1 al Convenției 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

¹ 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



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, *Hotărârea Guvernului nr. 878/2005* privind accesul publicului la informația privind mediul, *Ordinul nr. 1182/2002* 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, articolul 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului subliniază faptul că „*libertatea de exprimare include libertatea de opinie și libertatea de a primi informații.*”

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 articolul 4 al Convenției 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 articolul 5 al Convenției Aarhus.



La nivel național, lato sensu, potrivit **art. 1 al Legi nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**, *accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public [...] constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României*. Stricto sensu, potrivit **art. 1 alin. (2) al Hotărârii de Guvern nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul**, *informația privind mediul este în mod progresiv diseminată și pusă la dispoziția publicului în scopul realizării 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 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);*

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-ai 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.

Cu titlu de exemplu, la nivel național, autoritățile a căror activitate interferează cu cea a autorităților pentru protecția mediului identificate sunt: Ministerul Mediului și autoritățile din subordine, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației publice (și primării), Ministerul Apelor și Pădurilor, Administrația Națională Apele Române, Ministerul Agriculturii și



Dezvoltării Rurale, Ministerul Economiei, Ministerul Energiei, Ministerul Transporturilor, Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat, Ministerul Sănătății, Ministerul Culturii și Identității Naționale, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, Ministerul Turismului, Agenția Națională pentru Resurse Minerale, Agenția Nucleară, Comitetul Național pentru Controlul Activităților Nucleare, Institutul Național pentru Sănătate Publică, Administrația Fluvială a Dunării de Jos, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Justiției.

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

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 articolului 2 alin. (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, autorități 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.



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 asigurată categoriilor de persoane enumerate anterior, indiferent de cetățenie, naționalitate, domiciliu sau rezidență.

CE REPREZINTĂ O CERERE PRIVIND INFORMAȚII DE MEDIU?

O *cerere* privind informații 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.

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/2012/69² a Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus. Autoritățile publice în cauză au refuzat accesul la informațiile solicitate pe motivul că acestea nu se încadrează în cuprinsul definiției „informației de mediu” din art. 2 alin. (3) al Convenției 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 convenție. 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”.

Comitetul reamintește faptul că definiția „informației de mediu” din convenție 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, alin. (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 informației de mediu este suficient de largă pentru a include un studiu arheologic.

² Document ECE/MP.PP/C.1/2015/10



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 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 criterii 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, **Hotărârea Guvernului nr. 878/2005** privind accesul publicului la informația de mediu dispune faptul că *„în astfel de cazuri solicitantul este 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 se completează astfel cu legislația națională în vigoare. De exemplu, **Hotărârea Guvernului nr. 878/2005** privind accesul publicului la informația de mediu, 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 îndeplinesc³. 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 acesta⁴.

La nivel național, **Hotărârea Guvernului nr. 878/2005** privind accesul publicului la informația de mediu stabilește un termen maxim de 15 zile de la data primirii solicitării pentru a acționa potrivit prevederilor de mai sus.

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 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 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.⁵ 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.

³ În conformitate prevederile articolului 5 alin. (1) lit. (a) din Convenția Aarhus

⁴ Un exemplu al unei astfel de situații în practica instanțelor judecătorești din România este analizat în Decizia Civilă nr. 2104/2012 a Curții de Apel Constanța (<http://www.rolii.ro/hotarari/589a1a1ae490098c0a000411>)

⁵ Convenția Aarhus - articolul 3 alin. (3)



Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul

ART. 5 (1) *În cazul în care cererea este generală, neclară sau nu permite identificarea informației solicitate, autoritatea publică cere solicitantului, cât mai curând posibil și cel mai târziu în termen de o lună de la data primirii cererii de către autoritatea publică, să specifice ce solicită. În acest sens autoritatea publică ajută solicitantul și prin furnizarea de informații cu privire la utilizarea registrelor publice conținând informația privind mediul deținută de acestea.*

(2) *Autoritatea publică poate refuza cererea de informații pe motivul că cererea este formulată într-o manieră prea generală, dacă solicitantul nu a specificat ceea ce cere, conform prevederilor alin. (1), în termen de două luni de la data transmiterii de către autoritatea publică a indicațiilor de specificare.*

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* (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 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.

Cu titlu de exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus, ACCC/C/2010/51⁶ 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.

⁶ Document ECE/MP.PP/C.1/2014/12



Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul

ART. 11. (2) *În cazul în care o cerere pentru solicitarea de informații privind mediul este refuzată pe motivul că privește un material în curs de realizare, autoritatea publică este obligată să comunice solicitantului denumirea autorității care realizează materialul și data estimativă a finalizării acestuia.*

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.

CARE SUNT MOTIVELE DE REFUZ A 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 îngreuna 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 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 Omului⁷), cât și la nivelul Uniunii Europene (de exemplu, prin Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene⁸) și la nivel național (prin dispoziții constituționale⁹ 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.

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.

Legea nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, definește¹⁰ o serie de termeni importanți pentru determinarea caracterului confidențial al unor informații, astfel:

⁷ Convenția Europeană a Drepturilor Omului - Art. 6

⁸ Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene - Art. 47

⁹ Constituția României – Art.. 21

¹⁰ Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, art. 15



- ***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 convenție, aspect reflectat și în **Hotărârea Guvernului nr. 878/2005** privind accesului publicului la informația de mediu¹¹.

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 nr. 195/2005** privind protecția mediului 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.*”

¹¹ Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 - Art. 12 alin. (4)



Cauza C-442/14 Bayer CropScience and Sticing de Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden a Curții de Justiție a Uniunii Europene

Para. 71. Nimic din Convenția Aarhus [...] nu permite să se considere că noțiunea de „*emisii în mediu*” ar trebui să fie limitată la cele care provin de la anumite instalații industriale.

Para. 72. [...] O astfel de limitare ar fi contrară însuși modului de redactare a art. 4 alineatul (4) primul paragraf, litera (d) din această convenție. Astfel, dispoziția menționată prevede că informațiile privind emisiile poluante relevante pentru protecția mediului trebuie dezvăluite. Or, 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.

Para. 75. Rezultă din cele ce precedă ca 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, cu excepția tipurilor de diseminare în mediu de produse sau de substanțe care provin din alte surse decât instalații industriale.

Para. 79. [...] Se încadrează în noțiunea de „*emisii în mediu*” emisiile care sunt efectiv eliberate în mediu în cursul aplicării produsului sau a substanței în cauză, precum și emisiile previzibile ale produsului respectiv sau ale substanței respective în mediu în condiții normale sau realiste de utilizare a produsului menționat sau a substanței menționate 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.”

5. Drepturile de proprietate intelectuală;

Dreptul de proprietate intelectuală include drepturile de autor (referitoare artă, literatură, muzică etc.), brevetele (idei sau invenții), mărcile comerciale (simboluri, denumiri), secretul comercial, baze de date, desene 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, ACCC/C/2005/15¹² referitor la România, acesta a examinat problema legalității calificării de către o autoritate publică a studiului privind evaluarea impactului asupra mediului ca reprezentând proprietatea autorului studiului. Comitetul de Conformare 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 administrativă¹³. Din această perspectivă, autorul studiului nu are dreptul

¹² Document ECE/MP.PP/2008/5/Add.7

¹³ Art. 2, alin. (3), lit. b) – Convenția Aarhus



de a îngredi accesul la informațiile cuprinse în studiu, invocând argumente bazate pe dreptul de proprietate intelectuală.

Mai mult, în cazul Comitetului de Conformare al Convenției Aarhus, ACCC/C/2012/69¹⁴ referitor la România, acesta a punctat faptul că nu poate fi refuzat accesul la un studiu arheologic pe motivul că acesta din urmă 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.

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.

Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul

ART. 14 *În aplicarea prevederilor art. 12 alin. (1) lit. f), autoritățile publice iau în considerare prevederile Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 790 din 12 decembrie 2001, cu modificările și completările ulterioare.*

Înalta Curte de Casație și Justiție – Decizia nr. 37/2015 - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

„Atunci când informațiile de interes public și informațiile cu privire la datele cu caracter personal sunt prezente în cuprinsul aceluiași document, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informațiilor, accesul la informațiile de interes public se realizează prin anonimizarea informațiilor cu privire la datele cu caracter personal; refuzul de acces la informațiile de interes public, în condițiile în care informațiile cu privire la datele personale sunt anonimizare, este nejustificat.”

¹⁴ Ibid, p. 1



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 articolului 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă, „dezlegarea dată chestiunilor de drept este obligatorie pentru instanța care a solicitat dezlegarea de la data pronunțării deciziei, iar pentru celelalte instanțe, de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

- 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, ACCC/C/2012/69¹⁵ referitor la România, Comitetul a constatat încălcarea dispozițiilor convenției 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.

Referitor la divulgarea unor informații care fac obiectul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un Stat Membru (procedura de infringement)

Cauza C-514/11P și C-605/11P Liga para a Protecção da Natureza (LPN) și Republica Finlandei v Comisia Europeană și alții

„Para. 63. O divulgare a documentelor aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza pre-contencioasă a acesteia ar fi [...] susceptibilă să modifice natura unei proceduri, dat fiind că, în aceste împrejurări, se pot dovedi și mai dificile inițierea unui proces 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.

Para. 65. Se poate prezuma că divulgarea documentelor aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza pre-contencioasă 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.

Para. 66. Această prezumție generală nu exclude posibilitatea de a demonstra că un anumit document, a cărui divulgare este solicitată, nu face obiectul acestei prezumții sau că există un interes public superior care justifică divulgarea documentului vizat.”

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

¹⁵ Ibid, p. 1



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 **Cauza McGinley și Egan v Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, Curtea a analizat relevanța articolului 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în justificarea divulgării unor informații. 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 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 articolul 8 al Convenției Europene 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 articolului 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.

Convenția Europeană a Drepturilor Omului – Articolul 8. Dreptul la Respectarea vieții private și de familie

„(1) Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.

„(2) Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acesta este prevăzut de lege și constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor și a libertăților altora.”

Mai mult, în **Cauza Taşkin și alții v. Turcia** s-a dispus faptul că articolul 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 articolul 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.¹⁶

¹⁶ Para, 113, Cauza Taşkim și alții v. Turcia



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 **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.*”¹⁷

Punerea în balanță a interesului publicului va trebui analizată de la caz la caz pentru a determina dacă una dintre aceste excepții este aplicabilă.

Cauza C-266/09 Stichting Natuur en Milieu și alții v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden a Curții de Justiție a Uniunii Europene

Para. 59 „[...] o compensare 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 nr. 1367/2006** 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.

Cauza T-264/04 WWF-EPO v. Consiliul Uniunii Europene a Tribunalului de Primă Instanță

Para. 39. „[...] pentru ca aceste excepții să fie aplicabile, riscul de a aduce o atingere interesul public trebuie să fie așadar suficient de previzibil, iar nu pur ipotetic.”

¹⁷ Para. 92, Cauza T-306/12 Darius Nicolai Spirlea și Mihaela Spirelea împotriva Comisiei Europene



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 convenție.

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 divulgarea documentelor care cuprins 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 OBTINEREA INFORMAȚIILOR DE MEDIU SOLICITATE?

Autoritățile publice au dreptul să instituie un tarif pentru furnizarea informației de mediu, dar un asemenea tarif nu trebuie să depășească o sumă rezonabilă. Pentru a se îndeplini obiectivul accesului la informația de mediu de către membrii publicului, aceasta trebuie să fie și accesibilă din punctul de vedere al costului, sau, acolo unde este posibil, gratuită.

Autoritățile publice care acționează în sensul instituirii unui asemenea sistem de tarificare pentru furnizarea informației trebuie să pună la dispoziția solicitanților o listă cuprinzând prețurile care pot fi percepute, indicând circumstanțele în care acestea pot fi percepute sau executate și cazurile în care furnizarea unor informații este condiționată de o plată în avans.

La nivel național, tarifele pentru furnizarea informațiilor de mediu sunt listate în Anexa G a **Ordinului nr. 1182/2002 pentru aprobarea Metodologiei de gestionare și furnizare a informației privind mediul, deținută de autoritățile publice pentru protecția mediului**. Accesul la listele și registrele publice puse la dispoziția publicului și examinarea pe loc a informației solicitate se face în mod gratuit. Costurile instituite acoperă doar tarifele pentru copiere sau procesare și sunt suportate de către solicitant.

Pentru o înțelegere corectă a noțiunii de „*cost rezonabil*”, preluată și la nivelul normelor juridice europene, este relevantă jurisprudența Curții Europene de Justiție în **Cauza C-217/97 Comisia Comunităților Europene v. Republica Federală Germania**. În această



cauză, Curtea a dispus faptul că orice interpretare a ceea ce constituie „*cost rezonabil*” care ar duce la concluzia că persoanele solicitante sunt descurajate să încerce să obțină informații sau că ar putea restricționa dreptul acestora de acces la informații trebuie respinsă.¹⁸ Statele membre nu sunt autorizate să pună în sarcina solicitantului de informații de mediu a întregului cost, în special indirect (de exemplu, salariile personalului), suportat efectiv din bugetul de stat pentru efectuarea unei căutări de informații.¹⁹ Mai mult, în situația refuzului unei cereri prin care se solicită informații de mediu, perceperea unei taxe nu poate fi considerată ca fiind *rezonabilă*, din moment ce nicio informație nu a fost, în fapt, furnizată.

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 rezolvată cu un răspuns inadecvat din partea unei autorități publice se poate adresa cu o plângere prealabilă conducătorului respectivei autorități publice, prin care solicită revizuirea actelor sau omisiunilor. De asemenea, Convenția 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 nu condiționează accesul solicitantului la procedura de recurs judiciară de parcurgerea inițială a procedurii administrative a plângerii prelabile la conducătorul autorității publice în fața căreia 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 Aarhus²⁰ reglementează „*posibilitatea, iar nu obligația imperativă a formulării plângerii prelabile.*” Pe cale de consecință, sesizarea instanței de contencios administrativ, spre exemplu, poate fi făcută independent de îndeplinirea procedurii prelabile.

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 prelabile în fața autorității publice emitente a deciziei trebuie să se

¹⁸ Para. 47, Cauza C-217/97 Comisia Comunităților Europene v. Republica Federală Germania

¹⁹ Para. 48, Cauza C-217/97 Comisia Comunităților Europene v. Republica Federală Germania

²⁰ De exemplu, art. 22 alin. (1) din **Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**, respectiv art. 16 alin. (1) din **Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația de mediu**



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 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 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice sau private asupra mediului** 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 convenție 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.



Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV împotriva Bezirksregierung Arnsberg a Curtii de Justiție a Uniunii Europene

Para. 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 „*încălțării unui drept*”, în funcție de împrejurarea dacă legislația națională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiții.

Para. 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.

Para. 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.

Para. 47. Rezultă [...] că noțiunea „*încălțarea 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, mijloace mult mai accesibile și mai rapide.

Convenția 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 și este scutită de taxe.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 – plângerea prealabilă

Art. 7. (1) Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

Art. 8. (1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, 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 are caracter informativ și este destinat îndrumării și instruirii tuturor funcționarilor publici care sunt implicați în procedura de furnizare a răspunsurilor la solicitări de informație de mediu.

Acesta este pus la dispoziția publicului pe site-ul Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor, în format electronic, la următorul link:

<http://www.mmediu.ro/categorie/accesul-la-informatia-de-mediu/242>