

GHIDUL din 18 iulie 2024

autoritatilor publice pentru accesul publicului la informatia de mediu

EMITENT: MINISTERUL MEDIULUI, APELOR SI PADURILOR

PUBLICAT IN: MONITORUL OFICIAL nr. 765 din 5 august 2024

Data intrarii in vigoare : 5 august 2024

Forma actualizata valabila la data de : 5 august 2024

Prezenta forma actualizata este valabila de la 5 august 2024 pana la 10 septembrie 2024

Aprobat prin ORDINUL nr. 1.608 din 18 iulie 2024, publicat in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 765 din 5 august 2024.

Prezentul ghid reprezinta un instrument destinat autoritatilor publice pentru indrumarea functionarilor publici implicati in procesul de solicitare a informatiei de mediu cu privire la aplicarea unitara si eficienta a prevederilor Conventiei Aarhus.

Conventia Comisiei Economice Europene a Organizatiei Natiunilor Unite privind accesul la informatie, participarea publicului la luarea deciziei si accesul la justitie in probleme de mediu (Conventia Aarhus) a fost deschisa spre semnare la data de 25 iunie 1998 in cadrul celei de-a patra Conferinte Ministeriale Mediu pentru Europa". Conventia a fost semnata de 39 de state, in prezent fiind ratificata de 48 de state. Romania a ratificat Conventia Aarhus prin Legea nr. 86/2000 pentru ratificarea Conventiei privind accesul la informatie, participarea publicului la luarea deciziei si accesul la justitie in probleme de mediu, semnata la Aarhus la 25 iunie 1998, intrata in vigoare la data de 11 iulie 2000.

Scopul acestui ghid este acela de a asigura o informare corecta a institutiilor si autoritatilor publice in ceea ce priveste drepturile si obligatiile reglementate de Conventia Aarhus, ghidul avand rolul de a facilita accesul la notiunile de baza ale Conventiei Aarhus in cazul solutionarii cererilor de informatii de mediu, in conformitate cu prevederile art. 4 al Conventiei Aarhus. Acesta este destinat atentionarii autoritatilor publice care gestioneaza solicitari privind informatia de mediu cu privire la informatiile de interes public, accesul la informatia de mediu si informatia clasificata, in special in ceea ce priveste calificarea informatiei drept secret de serviciu.

Prezentul ghid este de natura sa ofere exemple relevante din practica in vederea modalitatii de aplicare a dispozitiilor Conventiei Aarhus, in special referitor la art. 2 pct. 3 care reglementeaza definitia informatiei de mediu si la art. 4 pct. 3 si 4, care reglementeaza exceptiile de la furnizarea informatiei de mediu solicitate de catre un membru al publicului.

Pentru interpretarea corecta a dispozitiilor conventiei, prezentul ghid are la baza Ghidul privind implementarea Conventiei Aarhus¹, elaborat de catre Secretariatul Conventiei Aarhus, precum si prevederile nationale si cele ale Uniunii Europene care preiau dispozitiile conventiei, dar si jurisprudenta relevanta in 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 Conventiei Aarhus?

Art. 1 din Conventia Aarhus prevede faptul ca fiecare parte la conventie este obligata sa garanteze drepturile privind accesul la informatie, participarea publicului la luarea deciziei si accesul la justitie in probleme de mediu, pentru a contribui la protejarea drepturilor oricarei persoane din generatiile actuale si viitoare de a trai intr-un mediu adecvat pentru sanatatea si bunastarea acestora. Conventia Aarhus evidentiaza legatura dintre drepturile privind mediul si drepturile omului, subliniind faptul ca dezvoltarea durabila poate fi sustinuta doar prin implicarea tuturor factorilor interesati si prin intarirea interactiunii dintre public si autoritatile publice de la orice nivel.

In vederea atingerii acestor obiective, Conventia Aarhus se sprijina pe trei piloni:

- asigurarea unui acces mai larg al publicului la informatiile de mediu detinute de catre autoritatile publice;
- asigurarea participarii publicului la luarea deciziilor de mediu;
- extinderea accesului la justitie in probleme de mediu in cauze privind incalcarea dreptului de acces la informatiile de mediu, precum si a dreptului de participare la luarea deciziilor.

Intrucat pilonii Conventiei Aarhus presupun implicarea unei game largi de institutii si autoritati publice, este necesar sa se asigure compatibilitatea intre masurile legislative si alte masuri de punere in aplicare a Conventiei, pe de o parte, si conduita acestor institutii si autoritati implicate in implementarea acestora, pe de alta parte.

De ce acces la informatia de mediu?

Accesul la informatia de mediu reprezinta primul dintre pilonii Conventiei Aarhus, fiind in mod potrivit reglementat cu prioritate, din moment ce participarea publicului in procesul de luare a deciziilor depinde in mod evident de accesul la informatie de catre membrii publicului. Cu toate acestea, publicul poate solicita informatii de mediu pentru o serie de motive, si nu doar pentru a participa la procesul decizional, acest principiu fiind consacrat nu doar la nivel international si la nivelul legislatiei Uniunii Europene, dar si prin reglementarile de la nivel national intr-o serie de acte normative, spre exemplu, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informatiile de interes public, cu modificarile si completarile ulterioare, Hotararea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informatia privind mediul, cu modificarile si completarile ulterioare, Ordinul ministrului apelor si protectiei mediului nr. 1.182/2002 pentru aprobarea Metodologiei de gestionare si furnizare a informatiei privind mediul, detinuta de autoritatile publice pentru protectia mediului.

Accesul publicului la informatie, in sens general, se bucura de recunoastere ca drept fundamental al omului, prin reglementarea acestuia la nivelul unor serii de instrumente internationale. Spre exemplu, art. 10 al Conventiei Europene a Drepturilor Omului subliniaza faptul ca libertatea de opinie si libertatea de a primi informatii sunt incluse in libertatea de exprimare.

Pilonul privind accesul la informatie se sprijina pe doua componente: pasiva si activa. Prima parte (pasiva) se refera la dreptul publicului de a solicita autoritatilor publice disponibilizarea informatiei de mediu si obligatia acestora din urma de a furniza informatia ca raspuns la respectiva cerere, fiind reglementata de art. 4 din Conventia Aarhus. Cea de-a doua parte (activa) se refera la dreptul membrilor publicului de a avea acces la informatii de mediu si obligatia autoritatilor publice de a disemina informatia de interes public in lipsa unei solicitari exprese in acest sens, fiind reglementata de art. 5 din Conventia Aarhus.

La nivel national, potrivit art. 1 din Legea nr. 544/2001, cu modificarile si completarile ulterioare, accesul liber si neingradit al persoanei la orice informatii de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relatiilor dintre persoane si autoritatile publice. De asemenea, potrivit art. 1 alin. (2) din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, diseminarea progresiva si punerea la dispozitia publicului a informatiei privind mediul au ca scop realizarea celei mai largi si sistematice accesibilitati si diseminari ale acestei informatii.

Ce inseamna autoritate publica in sensul reglementat de Conventia Aarhus?

Definirea notiunii de "autoritate publica" este foarte importanta pentru atingerea scopului Conventiei Aarhus si este divizata in patru categorii, astfel incat sa asigure o reglementare cat mai larga:

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

Termenul de "guvern" include agentii, institutiile, departamentele, organismele etc. cu putere politica de la orice nivel geografic si administrativ. Este important de mentionat faptul ca aceste entitati nu sunt doar autoritati de mediu, fiind irelevante domeniul lor de activitate sau responsabilitatile pe care le detin. In acest sens, toate autoritatile publice, indiferent de functiile pe care le exercita, pot fi incluse in acest paragraf.

b) persoane fizice sau juridice care indeplinesc functii administrative publice conform legislatiei nationale, inclusiv sarcini specifice, activitati sau servicii in legatura cu mediul;

c) orice alta persoana fizica sau juridica avand responsabilitati ori functii publice sau care asigura servicii publice in legatura cu mediul sub controlul unui organism sau al unei persoane care se inscrie in prevederile subpunctelor a) sau b);

Avand in vedere dispozitia 2 a Hotararii Curtii de Justitie a Uniunii Europene (CJUE) C-279/12 Fish Legal si Emily Shirley v. Information Commissioner si altii, intreprinderile care furnizeaza servicii publice in legatura cu mediul se afla sub controlul unui organ sau al unei persoane mentionate la art. 2 pct. 2 lit. (a) sau (b) din Directiva 2003/4/CE², astfel incat ar trebui calificate drept "autoritati publice" in temeiul art. 2 pct. 2 lit. (c) din aceasta directiva, daca aceste intreprinderi nu stabilesc in mod cu adevarat autonom felul in care furnizeaza aceste servicii, intrucat o autoritate publica aflata sub incidenta art. 2 pct. 2 lit. (a) sau (b) din directiva mentionata este in masura sa influenteze in mod decisiv actiunea intreprinderilor mentionate in domeniul mediului.

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

d) institutiile oricarei organizatii de integrare economica regionala si care este parte la conventie.

Organizatiile de integrare economica regionale sunt definite in cuprinsul Conventiei Aarhus ca reprezentand entitati constituite din state suverane membre ale Comisiei Economice pentru Europa, carora acestea le-au transferat competenta in probleme reglementate de Conventia Aarhus, inclusiv competenta de a incheia tratate internationale privind aceste probleme. Singura organizatie de acest tip este Uniunea Europeana, parte la Conventia Aarhus pe care a supus-o aprobarii la data de 17 februarie 2005. Institutiile Uniunii Europene, precum: Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeana, Comitetul Economic si Social, Comitetul Regiunilor, Banca Europeana de Investitii, organele, oficiile si agentiile Uniunii Europene reprezinta autoritati publice in sensul definit de art. 2 alin. (2) al Conventiei Aarhus.

Cu titlu de exemplu, la nivel national, autoritatile a caror activitate interfereaza cu cea a autoritatilor pentru protectia mediului identificate sunt: Ministerul Mediului, Apelor si Padurilor si autoritatile din subordine, Ministerul Dezvoltarii, Lucrarilor Publice si Administratiei (si primarii), Administratia Nationala Apele Romane, Ministerul Agriculturii si Dezvoltarii Rurale, Ministerul Economiei, Antreprenoriatului si Turismului, Ministerul Energiei, Ministerul Transporturilor si Infrastructurii, Ministerul Sanatatii, Ministerul Culturii, Ministerul Cercetarii, Inovarii si Digitalizarii, Autoritatea Nationala de Reglementare in Domeniul Minier, Petrolier si al Stocarii Geologice a Dioxidului de Carbon, Agentia Nucleara si pentru Deseuri Radioactive, Comisia Nationala pentru Controlul Activitatilor Nucleare, Institutul National pentru Sanatate Publica, Administratia Fluviala a Dunarii de Jos, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Finantelor, Ministrul Investitiilor si Proiectelor Europene, Ministerul Justitiei.

Aceasta lista nu este de natura sa excluda posibilitatea ca orice alta autoritate publica sa colecteze si sa proceseze informatii de mediu.

CJUE ofera clarificari in ceea ce priveste exceptarea institutiilor sau organismelor, atunci cand acestea actioneaza in calitate de organ judiciar sau legislativ. Astfel, potrivit Cauzei CJUE C-515/11 Deutsche Umwelthilfe eV v. Bundesrepublik Deutschland, posibilitatea ca organisme sau institutiile care actioneaza in baza capacitatilor lor legislative sa nu trebuiasca sa acorde acces la informatiile detinute referitoare la mediu nu se poate aplica ministerelor atunci cand elaboreaza si adopta dispozitii normative care sunt de rang inferior unei legi.

Ce reprezinta informatia de mediu?

Conventia recunoaste importanta integrarii considerentelor de mediu in luarea deciziilor de la nivel guvernamental, precum si necesitatea ca autoritatile publice sa detina informatii de mediu exacte, complete si actualizate.

Conventia Aarhus nu isi propune sa defineasca sintagma "informatie de mediu" intr-un mod exhaustiv, lasand la dispozitia autoritatilor publice un anumit grad de interpretare, ci ofera, in cuprinsul art. 2 pct. 3, o definitie larga construita pe trei categorii de domenii:

a) starea elementelor de mediu, precum aerul si atmosfera, apa, solul, pamantul, peisajul si zonele naturale, diversitatea biologica si componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic si interactiunea dintre aceste elemente;

b) factori, precum: substantele, energia, zgomotul si radiatia si activitatile ori masurile, inclusiv masurile administrative, acordurile de mediu, politicile, legislatia, planurile si programele care afecteaza sau pot afecta elementele de mediu amintite la subpunctul a), analizele cost-beneficiu sau alte analize si prognoze economice folosite in luarea deciziei de mediu;

c) starea sanatatii si sigurantei umane, conditiile de viata umana, zonele culturale si constructiile si modul in care acestea sunt sau pot fi afectate de starea elementelor de mediu ori de factori, activitatile sau masurile cuprinse in subpunctul b). Autoritatile publice nationale nu trebuie sa restranga domeniul de interpretare a notiunii sintagmei "informatie de mediu". Informatia de mediu se poate prezenta in orice forma: scrisa, vizuala, audio, electronica sau sub orice forma materiala.

Definitia nu include organisme sau institutii care actioneaza ca autoritati judecatoresti sau legislative. Aceasta exceptie se aplica nu numai parlamentelor nationale si instantelor de judecata, dar si organismelor de la nivel executiv, doar pentru acele situatii cand actioneaza in indeplinirea functiilor legislative sau judiciare. Cu toate acestea, autoritatile care actioneaza in indeplinirea unor astfel de atributii pot asigura in mod voluntar accesul la informatiile care fac obiectul unor astfel de proceduri, fara a fi considerata ca reprezentand o incalcare a prevederilor Conventiei Aarhus.

O situatie in care autoritatile publice din Romania nu au incadrat in mod corect anumite informatii solicitate in definitia privind "informatia de mediu" a fost analizata, spre exemplu, in cazul ACCC/C/2012/69³ al Comitetului de

Conformare al Conventiei Aarhus. Autoritatile publice in cauza au refuzat accesul la informatiile solicitate, motivand ca acestea nu se incadreaza in cuprinsul definitiei "informatiei de mediu" din art. 2 pct. 3 din Conventia Aarhus. Mai exact, argumentele refuzului au fost acelea ca certificatul de descarcare de sarcina arheologica si documentatia pe care se fundamenteaza acesta, inclusiv studiul arheologic, nu pot fi considerate ca reprezentand "informatii de mediu" in scopul definit de Conventia Aarhus. De asemenea, a fost afirmat in mod eronat de catre autoritatile publice din Romania faptul ca nici licentele de minerit si alte informatii referitoare la minerit solicitate in cauza nu reprezinta informatii de mediu. Cu toate acestea, pe baza analizei si interpretarii Comitetului de Conformare, toate aceste documente se incadreaza in definitia "informatiei de mediu".

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

Comitetul reaminteste faptul ca definitia "informatiei de mediu" din Conventia Aarhus include, printre altele, orice informatie sub orice forma materiala privind zonele culturale si constructiile si modul in care acestea sunt sau ar putea fi afectate de starea elementelor de mediu". Prin urmare, studiul arheologic contine informatii despre starea siturilor culturale si a structurilor construite (in cauza, ruine romane), care pot fi afectate de activitati sau masuri, inclusiv de masuri administrative. De exemplu, certificatul de descarcare de sarcina arheologica reprezinta informatie de mediu in sensul art. 2, pct. 3, deoarece este o masura administrativa care afecteaza sau poate afecta starea elementelor de mediu (de exemplu, solul, pamantul, peisajul si zonele naturale). Comitetul considera ca definitia informatiei de mediu este suficient de larga pentru a include un studiu arheologic.

Jurisprudenta CJUE aduce, de asemenea, clarificari cu privire la ceea ce poate constitui informatie de mediu, in sensul Conventiei Aarhus. Spre exemplu, Hotararea CJUE in Cauza C-321/96 Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg - Der Landrat, paragrafele 19-21, arata ca notiunea de "informatie de mediu" are o semnificatie larga. Notiunea "masuri administrative" este data ca exemplu si nu constituie decat o ilustrare a "activitatilor" sau a "masurilor" vizate de definitia "informatiei de mediu". Pentru a fi informatie de mediu este suficient ca o pozitie a autoritatii sa constituie un act care poate afecta sau proteja starea unuia dintre elementele de mediu.

De asemenea, in Hotararea CJUE in Cauza C-233/00 Comisia Europeana v. Franta, CJUE arata ca modul de formulare a definitiei "informatiei de mediu", in particular, utilizarea in cadrul definitiei a termenilor "orice informatie", face ca domeniul de aplicare sa fie unul larg. Sub aceasta definitie intra toate informatiile care privesc starea mediului, activitatile sau masurile de natura sa il afecteze, activitatile sau masurile destinate protectiei mediului, fara ca aceasta enumerare sa cuprinda vreo indicatie de natura sa ii restranga sfera. Totodata, la paragraful 47, CJUE arata ca "informatia de mediu trebuie inteleasa ca incluzand documentele care nu sunt legate de exercitarea unui serviciu public".

In ceea ce priveste informatiile prezentate in cadrul unei proceduri nationale de autorizare, acestea sunt incluse in categoria informatiilor de mediu, conform paragrafului 60, alin. 1) din Hotararea CJUE in Cauza C-266/09 Stichting Natuur en Milieu si altii v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Cine poate solicita informatii de mediu?

Informatia de mediu poate fi solicitata de orice persoana fizica sau juridica, iar in conformitate cu reglementarile de la nivel national si cu practica in domeniu, de orice organizatie, asociatie sau grupurile acestora, inclusiv entitatile lipsite de personalitate juridica, fara a fi necesar sa justifice sau sa demonstreze un interes specific. Accesul la informatia de mediu trebuie asigurat categoriilor de persoane enumerate anterior, indiferent de cetatenie, nationalitate, domiciliu sau rezidenta.

Ce reprezinta o cerere privind informatii de mediu?

O cerere privind informatia de mediu poate reprezenta orice comunicare din partea unui membru al publicului catre o autoritate nationala prin care solicita astfel de informatii.

Conventia nu face distinctie in ceea ce priveste forma pe care aceasta cerere trebuie sa o aiba, acest lucru reprezentand faptul ca orice solicitare, scrisa sau orala, va fi considerata valabila. Cu toate acestea, un continut cat mai clar al cererii este de natura sa evite intarzieri din partea autoritatilor publice in formularea unui raspuns, in special in situatiile in care nu se deduce la o prima verificare relevanta pentru mediu a informatiilor solicitate.

Conventia nu stabileste criterii de forma sau fond in ceea ce priveste astfel de cereri prin care se solicita informatii de mediu, inasa reglementeaza ca fiind justificat refuzul furnizarii acesteia atunci cand cererea este vizibil nerezonabila sau este formulata intr-o maniera prea generala.

Este necesara justificarea unui interes in cererea de solicitare a unei informatii privind mediul?

Autoritatile publice au obligatia de a da curs cererilor privind furnizarea informatiilor de mediu, inclusiv cu respectarea prevederilor legislatiei nationale, si de a pune la dispozitia solicitantului copii ale documentatiei care contine si cuprinde informatiile de mediu solicitate, fara a fi necesara justificarea unui interes.

Autoritatile publice nu trebuie sa impuna conditii in ceea ce priveste existenta unui interes din partea solicitantului informatiei de mediu, iar, prin urmare, refuzul furnizarii unor astfel de informatii de catre autoritatea publica in cauza pe motivul inexistentei unui astfel de interes sau a unui motiv privind aceasta solicitare nu este permisa sub prevederile conventiei.

Sub ce forma trebuie furnizata informatia de mediu de catre autoritatile publice?

Ca regula, autoritatile publice trebuie sa furnizeze informatiile de mediu in forma solicitata de catre membrii publicului (pe suport hartie, in forma electronica, material video, inregistrari audio etc.).

Conventia Aarhus prevede, inasa, si exceptii in ceea ce priveste disponibilizarea de catre autoritatea publica in cauza a informatiei de mediu in forma solicitata de catre un membru al publicului, respectiv:

(i) este mai rezonabil pentru autoritatea publica sa ofere informatia ceruta sub alta forma, situatie in care trebuie aratate motivele pentru care informatia nu poate fi facuta disponibila in forma solicitata.

Din perspectiva acestei exceptii, pot exista o serie de beneficii pentru autoritatea publica aflata in posesia informatiei solicitate intr-o alta forma decat cea specificata de catre solicitant. Spre exemplu, daca autoritatea publica detine informatia in forma electronica, iar un membru al publicului solicita informatia in forma scrisa, pe suport hartie, disponibilizarea informatiei de catre autoritatea publica se va putea face mult mai rapid in forma deja detinuta de catre aceasta, respectiv cu un cost mai redus sau fara costuri.

(ii) informatia este deja disponibila publicului sub o alta forma - din perspectiva acestei exceptii trebuie mentionat faptul ca autoritatea publica trebuie sa ofere informatia deja existenta intr-o alta forma, in situatia in care aceasta nu ii este usor accesibila membrului publicului solicitant. Prin urmare, este necesar ca informatia sa fie deja usor accesibila, iar forma in care aceasta se regaseste sa fie echivalenta din punct de vedere functional cu cea solicitata (de exemplu, nu doar un rezumat).

In cat timp trebuie disponibilizata informatia de mediu de catre autoritatile publice?

Ca regula, informatia de mediu solicitata de catre un membru al publicului va fi disponibilizata de catre autoritatea publica in cel mai scurt timp posibil si cel mai tarziu la o luna dupa ce cererea a fost inaintata.

In cel mai scurt timp posibil" - practica in ceea ce priveste acest termen poate sa difere in functie de modalitatea in care fiecare autoritate publica este organizata, insa, in termeni generali, acesta trebuie inteles ca reprezentand un termen de cateva zile de la data inaintarii cererii catre autoritatea publica in cauza.

Prin exceptie, in cazul in care volumul si complexitatea informatiei solicitate justifica prelungirea perioadei mentionate anterior, informatia poate fi disponibilizata cel mai tarziu la doua luni de la data solicitarii. In acest din urma caz, solicitantul trebuie sa fie informat de catre autoritatea publica despre prelungirea termenului, dar si despre motivele care au determinat aceasta prelungire. In acest sens, pot fi stabilite criterii in ceea ce priveste calificarea informatiei solicitate ca prezentand un anumit grad de complexitate sau prezentand un volum care justifica prelungirea termenului cu pana la doua luni. Legislatia nationala in vigoare completeaza prevederile Conventiei Aarhus in ceea ce priveste prelungirea termenului de raspuns cu pana la doua luni, stabilind termene in care autoritatile publice trebuie sa se incadreze in ceea ce priveste justificarea prelungirii termenului de raspuns. In acest sens, potrivit art. 4 alin. (2) din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, solicitantul trebuie informat cat mai curand posibil si cel mai tarziu inaintea expirarii termenului de o luna, despre prelungirea termenului de raspuns si motivele care stau la baza acestei prelungiri.

Conventia Aarhus nu defineste in termeni clari momentul de la care incep sa curga aceste termene, facand referire doar la momentul "inaintarii" cererii prin care se solicita informatia de mediu de catre un membru al publicului. Prevederile Conventiei Aarhus se completeaza astfel cu legislatia nationala in vigoare. De exemplu, Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, reglementeaza in art. 4. alin. (2) faptul ca termenul incepe sa curga de la data primirii cererii de catre autoritatea publica, mai exact, de la data inregistrarii acesteia.

Cand poate fi refuzata o cerere privind informatii de mediu de catre o autoritate publica?

Conventia Aarhus reglementeaza anumite situatii in care o autoritate publica poate refuza furnizarea unor informatii de mediu solicitate de catre un membru al publicului. Prin urmare, refuzul din partea autoritatilor publice este admis in urmatoarele cazuri:

1. autoritatea publica nu detine informatia de mediu solicitata;

Informatia detinuta de catre o autoritate publica nu trebuie sa se limiteze la informatia generata sau care cade sub domeniul de competenta al acesteia, ci include si informatia de mediu relevanta pentru functiile pe care le indeplinesc⁴. Totusi, in situatia in care autoritatea publica nu detine informatia de mediu solicitata, aceasta are doua posibilitati:

⁴ In conformitate cu prevederile articolului 5 pct. 1 lit. a) din Conventia Aarhus.

- poate sa informeze, cat mai curand posibil, solicitantul cu privire la autoritatea publica care este posibil sa detina informatia respectiva; sau

- poate sa transfere, cat mai curand posibil, cererea acelei autoritati, informand in acelasi timp solicitantul cu privire la acesta⁵.

⁵ Un exemplu al unei astfel de situatii in practica instantelor judecatoresti din Romania este analizat in Decizia Civila nr. 2.104/2012 a Curtii de Apel Constanta (<http://www.rolii.ro/hotarari/589a1a1ae490098c0a000411>).

La nivel national, Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, stabileste un termen maxim de 15 zile de la data primirii solicitarii pentru a actiona potrivit prevederilor de mai sus.

Totusi, este important de mentionat faptul ca, in situatia in care autoritatea publica nu detine informatia de mediu solicitata, aceasta nu are nicio obligatie de a o garanta, in temeiul Conventiei Aarhus, desi aceasta ar reprezenta o buna practica prin raportare la obiectivele acesteia.

2. cererea este vizibil nerezonabila sau este formulata intr-o maniera prea generala;

Conventia Aarhus nu stabileste criteriile pentru a considera o cerere vizibil nerezonabila", insa aceasta situatie nu poate fi considerata ca referindu-se la volumul si complexitatea cererii, intrucat astfel de caracteristici nu permit decat, cel mult, o extindere a termenului de raspuns pana la doua luni de la data inregistrarii cererii, astfel cum a fost analizat anterior.

Autoritatile publice pot, de asemenea, refuza o cerere daca aceasta este formulata intr-o maniera prea generala. Conventia Aarhus nu defineste acest criteriu, insa un exemplu in acest sens ar putea fi solicitarea de catre un membru al publicului a oricarui document care face referire la o anumita specie de animale. O astfel de solicitare poate fi considerata ca fiind mult prea generala, caz in care autoritatea publica, luand in considerare prevederile de la nivel national (mai restrictive in acest caz) are obligatia de a cere solicitantului informatii suplimentare in vederea identificarii informatiei si doar in situatia in care solicitantul nu a transmis aceste informatii in termenul legal prevazut, autoritatea publica are dreptul de a refuza cererea. Conventia Aarhus subliniaza obligatia statelor parti la conventie ca, prin oficialitatile si prin autoritatile sale publice, sa asiste si sa indrume publicul in scopul asigurarii accesului la informatie.⁶ Procedand astfel, situatii precum cele in care o cerere este in mod vizibil nerezonabila sau formulata intr-o maniera prea generala ar putea fi evitate.

⁶ Conventia Aarhus, art. 3, pct. 3.

Potrivit art. 5 din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, la primirea unei cereri generale, neclare sau care nu permite identificarea informatiei solicitate, autoritatea publica cere explicatii solicitantului, cat mai curand posibil sau in maxim o luna de la data primirii cererii. Totodata, autoritatea publica ajuta solicitantul prin furnizarea de informatii cu privire la utilizarea registrelor publice care contin informatia privind mediul detinuta de acestea. Neprimirea in termen de doua luni a unor indicatii suplimentare din partea solicitantului conduce la refuzul cererii de informatii de catre autoritatea publica, pe motiv ca cererea este formulata intr-o maniera prea generala.

3. cererea se refera la documente in curs de elaborare sau vizeaza sistemul de comunicatii interne al autoritatilor publice, in cazul in care o astfel de exceptie este reglementata de legislatia nationala sau de practica obisnuita, cu luarea in considerare a interesului publicului in cazul unei asemenea dezvaluiri.

Conventia Aarhus nu defineste sintagma "documente in curs de elaborare". Totusi, aceasta se refera la procesul de pregatire a informatiilor sau a documentelor ce le contin, iar nu la orice proces decizional pentru care respectiva informatie sau document au fost elaborate. Mai exact, o cerere privind o informatie de mediu in forma bruta (spre exemplu, date colectate de o statie de monitorizare a calitatii aerului) nu poate fi refuzata pe motivul ca este in curs de pregatire in vederea publicarii dupa validare sau procesare. Mai mult, existenta documentelor care contin informatii de mediu in starea de proiect (care nu sunt inca finalizate sau decizia la care se refera nu a fost inca solutionata) nu justifica refuzul in sensul acestei prevederi, astfel ca acestea trebuie disponibilizate. Pentru interpretarea cat mai corecta a acestei sintagme, dispozitiile Conventiei Aarhus sunt de natura sa clarifice acest aspect, spre exemplu, in ceea ce priveste participarea publicului in procesul decizional unde anumite proiecte de documente trebuie sa fie accesibile pentru revizuirea publica: proiecte de documente precum autorizatiile, documentatia privind evaluarea impactului asupra mediului, politicile, programele, planurile si regulamentele disponibile pentru comentarii nu pot fi considerate materiale in curs de elaborare, in sensul reglementat prin aceasta exceptie.

De asemenea, potrivit art. 11 alin. (2) din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, in cazul solicitarii unor materiale in curs de realizare, autoritatea publica comunica solicitantului denumirea autoritatii care realizeaza materialul si data estimativa a finalizarii acestuia.

Cu titlu de exemplu, in cazul Comitetului de Conformare al Conventiei Aarhus, cu numarul ACCC/C/2010/51⁷ referitor la Romania, Comitetul a afirmat faptul ca sintagma "documente in curs de elaborare" se refera la procesul de pregatire a unei informatii sau a unui document, si nu a intregului proces de luare a deciziilor pentru al carui scop a fost pregatita respectiva informatie sau respectivul document.

⁷ Document ECE/MP.PP/C.1/2014/12 care poate fi gasit la urmatorul link:
https://mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/7_ece_mp_pp_c.1_2014_12_e.pdf

In ceea ce priveste "sistemul de comunicatii interne", opiniile si declaratiile exprimate de autoritatile publice care actioneaza in calitate de entitati consultante in procesul de luare a deciziilor nu pot fi incadrate in cuprinsul acestei exceptii. Mai mult, odata ce o informatie a fost disponibilizata de catre o autoritate publica unui tert, oricare ar fi acesta, nu poate fi invocat caracterul de "comunicare interna" de catre aceasta.

CJUE aduce o serie de precizari suplimentare cu privire la notiunea de comunicari interne in Hotararea luata in Cauza C-619/19 Land Baden-Württemberg v. D.R., la paragraful 72. Aceasta notiune include toate informatiile care circula in cadrul unei autoritati publice si care, la data cererii de acces, nu au parasit sfera interna a acestei autoritati, eventual dupa primirea lor de catre autoritatea mentionata si in masura in care nu au fost sau nu ar fi trebuit sa fie puse la dispozitia publicului anterior acestei primiri."

Aplicabilitatea exceptiei de la dreptul de acces la informatiile despre mediu pentru comunicari interne ale unei autoritati publice nu este limitata in timp. Cu toate acestea, respectiva exceptie se poate aplica doar in perioada in care protectia informatiilor solicitate este justificata.

Care sunt motivele de refuz al unei cereri privind informatia de mediu in functie de efectul pe care dezvaluirea o poate avea?

O cerere privind furnizarea unei informatii de mediu poate fi refuzata in anumite situatii, daca dezvaluirea acesteia ar putea avea efecte negative asupra altor informatii, drepturi, interese, aspecte. Este important de precizat faptul ca in oricare dintre cazurile enumerate, satisfacerea interesului public prin divulgare trebuie analizata in comparatie cu interesul satisfacut prin pastrarea confidentialitatii.

1. Confidentialitatea procedurilor autoritatilor publice, in cazul in care o astfel de confidentialitate este prevazuta de legislatia nationala

Conventia Aarhus nu defineste sintagma de "proceduri ale autoritatilor publice", insa aceasta poate fi interpretata ca referindu-se la proceduri privind functionarea interna a autoritatilor publice, si nu la deliberarile acestor autoritati in domeniul lor de competenta. Din acest punct de vedere, autoritatile publice nu au dreptul de a decide in mod unilateral caracterul confidential al unei proceduri pentru a ingradi accesul la informatia de mediu, ci este necesar ca legislatia nationala in domeniu sa defineasca si sa stabileasca anumite criterii pentru determinarea caracterului confidential.

2. Relatiile internationale, siguranta nationala sau securitatea publica

In situatia in care furnizarea informatiei de mediu solicitate ar avea un efect negativ asupra relatiilor internationale, sigurantei nationale sau securitatii publice, autoritatile publice trebuie sa analizeze daca, prin furnizarea informatiilor de mediu solicitate este afectat unul dintre aceste elemente, pe care Conventia Aarhus nu le defineste.

3. Cursul justitiei, dreptul persoanei de a beneficia de o judecata dreapta sau dreptul unei autoritati publice de a conduce o ancheta de natura penala sau disciplinara

Cursul justitiei" se refera la proceduri inregistrate in fata unei instante de judecata si aflate in curs de solutionare si care sunt susceptibile de a fi prejudiciate prin divulgarea informatiilor solicitate.

Dreptul la un proces echitabil reprezinta un drept fundamental, consacrat atat la nivel international (de exemplu, Conventia Europeana a Drepturilor Omului⁸), cat si la nivelul Uniunii Europene (de exemplu, prin Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene⁹) si la nivel national (prin dispozitii constitutionale¹⁰ si prin alte norme juridice). In situatia in care divulgarea unor informatii de mediu solicitate de catre un membru al publicului ar afecta negativ exercitarea acestui drept, autoritatea publica in cauza o poate refuza. Aceasta prevedere trebuie interpretata in contextul normelor referitoare la drepturile persoanei acuzate.

⁸ Conventia Europeana a Drepturilor Omului - art. 6.

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

¹⁰ Constitutia Romaniei - art. 21.

Autoritatile publice pot refuza divulgarea unei informatii de mediu ca urmare a unei solicitari in acest sens, daca aceasta ar afecta desfasurarea unei anchete de natura penala sau disciplinara. Este de remarcat faptul ca atat dispozitiile conventiei, cat si dispozitiile din legislatia nationala nu includ toate tipurile de anchete. Spre exemplu, anchetele de natura civila sau administrativa nu sunt acoperite de aceasta exceptie.

4. Confidentialitatea informatiilor comerciale si industriale, in cazul in care aceasta este prevazuta de lege pentru a proteja un interes economic legitim. In acest context, informatia privind emisiile care sunt semnificative pentru protectia mediului va fi facuta publica

Aceasta exceptie de la divulgarea unor informatii de mediu are scopul de a proteja anumite interese economice legitime, atat ale unor entitati private, cat si ale unor entitati publice sau chiar ale statului.

Pentru a fi aplicabila aceasta dispozitie, permitand autoritatilor publice sa refuze o solicitare de informatii, este necesar ca legislatia nationala sa reglementeze in mod expres semnificatia si tipurile de secrete comerciale sau industriale. Mai mult, confidentialitatea trebuie sa fie de natura sa protejeze un interes economic legitim. Spre exemplu, o companie cu capital de stat care detine monopol va putea cu greu sa invoce confidentialitatea informatiilor comerciale, din moment ce in piata nu exista competitori care ar putea beneficia de avantaje prin accesul la informatiile in cauza.

Totodata, conform art. 12 alin. (1), lit. c) din Legea nr. 544/2001, cu modificarile si completarile ulterioare, refuzul unei cereri de informatii privind activitatile comerciale sau financiare este justificat atunci cand divulgarea informatiilor aduce atingere dreptului de proprietate intelectuala ori industriala, precum si principiului concurentei loiale, potrivit legii.

Legea nr. 182/2002 privind protectia informatiilor clasificate, cu modificarile si completarile ulterioare, art. 15, defineste o serie de termeni importanti pentru determinarea caracterului confidential al unor informatii, astfel:

informatii clasificate - informatiile, datele, documentele de interes pentru securitatea nationala, care, datorita nivelurilor de importanta si consecintelor care s-ar produce ca urmare a dezvaluirii sau diseminarii neautorizate, trebuie sa fie protejate;

informatii secrete de stat - informatiile care privesc securitatea nationala, prin a caror divulgare se pot prejudicia siguranta nationala si apararea tarii. Informatiilor din aceasta categorie li se atribuie urmatoarele niveluri de secretizare:

- strict secret de importanta deosebita - informatiile a caror divulgare neautorizata este de natura sa produca daune de o gravitate exceptionala securitatii nationale;
- strict secrete - informatiile a caror divulgare neautorizata este de natura sa produca daune grave securitatii nationale;
- secrete - informatiile a caror divulgare neautorizata este de natura sa produca daune securitatii nationale.

informatii secret de serviciu - informatiile a caror divulgare este de natura sa determine prejudicii unei persoane juridice de drept public sau privat.

Orice informatii privind emisiile semnificative pentru protectia mediului vor fi facute publice, indiferent de cantitatea emisiilor in cauza. Din acest punct de vedere, autoritatile publice nu au dreptul de a refuza o cerere de informatii care se refera la emisiile in mediu, invocand una dintre exceptiile reglementate de Conventia Aarhus. Acest aspect este reflectat si in Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, la art. 12 alin. (4).

Conform Directivei 2010/75/UE a Parlamentului European si al Consiliului privind emisiile industriale (prevenirea si controlul integrat al poluarii), prin "emisie" se intelege evacuarea directa sau indirecta de substante, vibratii, caldura sau zgomot din surse punctiforme sau difuze dintr-o instalatie in aer, apa sau sol." In mod similar, Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 195/2005 privind protectia mediului, aprobata cu modificari si completari prin Legea nr. 265/2006, cu modificarile si completarile ulterioare, defineste notiunea de "emisie" ca reprezentand evacuarea directa ori indirecta, din surse punctuale sau difuze, de substante, vibratii, radiatii electromagnetice si ionizate, caldura ori de zgomot in aer, apa sau sol."

CJUE prezinta clarificari in ceea ce priveste notiunea "date privind emisiile in mediu" prin Hotararea CJUE in Cauza C-442/14 Bayer CropScience and Stichting de Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Potrivit paragrafului 71, notiunea de "emisii in mediu" nu se limiteaza la cele care provin de la anumite instalatii industriale. De asemenea, conform paragrafului 72, limitarea la emisii din instalatii industriale este contrara modului de redactare a art. 4 pct. 4 teza intai, lit. (d) din Conventia Aarhus care prevede ca informatiile privind emisiile poluante relevante pentru protectia mediului trebuie dezvaluite. Asadar, informatiile privind emisii care provin din alte surse decat instalatiile industriale, precum cele care rezulta din aplicarea de produse fitosanitare sau biodestructive, sunt tot atat de relevante pentru protectia mediului precum informatiile referitoare la emisiile de origine industrială. De asemenea, conform paragrafului 75 din Hotararea CJUE in Cauza C-442/14, nu este necesar nici sa se distinga notiunea de "emisii in mediu" de notiunile "deversari" si "tipuri de diseminare", nici sa se limiteze aceasta notiune la emisiile acoperite de Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European si a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale, cu exceptia tipurilor de diseminare in mediu de produse sau de substante care provin din alte surse decat instalatii industriale. Totodata, potrivit paragrafului 79, "emisii in mediu" sunt si emisiile care sunt efectiv eliberate in mediu in cursul aplicarii produsului sau a substantei in cauza, precum si emisiile previzibile ale acestora in mediu in conditii normale sau realiste de utilizare, corespunzatoare celor pentru care a fost acordata autorizatia de introducere pe piata a produsului in cauza si care prevaleaza in zona in care produsul respectiv este destinat a fi utilizat. Aceeasi hotarare CJUE, paragraful 103, arata ca notiunea de "date privind emisiile in mediu" include si precizarile privind natura, compozitia, cantitatea, data si locul emisiilor in mediu", precum si datele referitoare la efectele emisiilor mentionate asupra mediului pe termen mai mult

sau mai putin lung, indiferent daca datele respective rezulta din studii realizate in tot sau in parte pe teren, din studii realizate in laborator sau din studii privind translocatiile.

In Hotararea CJUE luata in Cauza C-71/10 Office of Communications v. Information Commissioner, CJUE arata ca o autoritate publica care detine informatii despre mediu sau astfel de informatii sunt detinute in numele sau, poate, in cadrul evaluarii comparative a intereselor publice servite de dezvaluire in raport cu interesele servite de refuzul dezvaluirii, in scopul aprecierii unei cereri vizand punerea acestor informatii la dispozitia unei persoane fizice sau juridice, sa tina seama in mod cumulativ de mai multe motive de refuz prevazute de aceasta dispozitie.

5. Drepturile de proprietate intelectuala

Dreptul de proprietate intelectuala include drepturile de autor (referitoare la arta, literatura, muzica etc.), brevetele (idei sau inventii), marcile comerciale (simboluri, denumiri), secretul comercial, bazele de date, desenele si modele industriale.

Autoritatile publice au dreptul de a refuza furnizarea unor informatii de mediu ca urmare a unei solicitari pe motivul protectiei dreptului de proprietate intelectuala atat timp cat acest refuz este intemeiat si justificat.

Spre exemplu, in cazul Comitetului de Conformare al Conventiei Aarhus numarul ACCC/C/2005/15¹¹ referitor la Romania, comitetul a examinat problema legalitatii calificarii de catre o autoritate publica a studiului privind evaluarea impactului asupra mediului ca reprezentand proprietatea autorului studiului. Comitetul a concluzionat faptul ca studiile privind evaluarea impactului asupra mediului sunt pregatite in scopul intocmirii dosarului public in cadrul procedurii administrative si pe baza lui se emite acordul de mediu, adica un act administrativ care se incadreaza in definitia informatiei de mediu, deoarece reprezinta o masura administrativa¹². Din aceasta perspectiva, autorul studiului nu are dreptul de a ingradi accesul la informatiile cuprinse in studiu, invocand argumente bazate pe dreptul de proprietate intelectuala.

¹¹ Document ECE/MP.PP/2008/5/Add.7 care poate fi gasit la urmatorul 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 Conventia Aarhus.

Mai mult, in cazul Comitetului de Conformare al Conventiei Aarhus numarul ACCC/C/2012/69¹³ referitor la Romania, comitetul a punctat faptul ca accesul la un studiu arheologic nu poate fi refuzat pe motivul ca acesta ar reprezenta proprietatea intelectuala a arheologului care a efectuat studiul, mai ales ca acest studiu sta la baza emiterii certificatului de descarcare de sarcina arheologica. Din acest punct de vedere, un studiu arheologic trebuie tratat in mod similar cu studiile privind evaluarea impactului asupra mediului.

¹³ Ibid, p. 1.

6. Confidentialitatea unor date personale si/sau a unor dosare apartinand unei persoane fizice, atunci cand aceasta persoana nu a consimtit la publicarea informatiilor, in cazul in care o astfel de confidentialitate este prevazuta de legislatia nationala

Autoritatile publice trebuie sa se asigure ca prin furnizarea informatiilor de mediu solicitate normele privind protectia datelor cu caracter personal nu sunt incalcate si, prin urmare, drepturile care sunt protejate prin aceste norme nu sunt incalcate. Exceptia nu vizeaza persoane juridice, precum companii sau organizatii, inasa are scopul de a proteja documente care contin date ale angajatilor acestora, istoricul salarial, istoricul medical.

Autoritatile publice din Romania sunt obligate sa respecte nu doar legislatia nationala in vigoare referitoare la protectia datelor cu caracter personal, dar si normele juridice ale Uniunii Europene. Asadar, conform art. 14 din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, autoritatile publice trebuie sa tina cont de prevederile Regulamentului nr. 679/2016 privind protectia persoanelor fizice in ceea ce priveste prelucrarea datelor cu caracter personal si privind libera circulatie a acestor date si de abrogare a Directivei 95/46/CE.

De asemenea, Inalta Curte de Casatie si Justitie, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 37/2015, arata ca accesul publicului la informatiile de interes public trebuie permis, cu anonimizarea informatiilor cu privire la datele cu caracter personal prezente in cuprinsul aceluiasi document, indiferent de suportul, de forma sau de modul de exprimare a informatiilor.

Deciziile Inaltei Curti de Casatie si Justitie, pronuntate de Completul pentru delegarea unor chestiuni de drept, reprezinta izvor de drept in sistemul juridic national si, prin urmare, au caracter obligatoriu. De exemplu, potrivit art. 521 alin. (3) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedura civila, republicata, cu modificarile si completarile ulterioare, dezlegarea data problemelor de drept este obligatorie de la data publicarii deciziei in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, iar pentru instanta care a solicitat dezlegarea, de la data pronuntarii deciziei."

7. Interesele unei terte parti care a oferit informatia ceruta fara ca acea parte sa fie pusa sub/sau sa existe posibilitatea punerii sale sub o obligatie legala de a face astfel, in situatia in care aceasta parte nu a consimtit la publicarea materialului

Exceptia este menita sa incurajeze fluxul voluntar de informatii de la persoane private catre autoritatile publice. Aceasta se aplica doar pentru situatii in care tertul a furnizat informatia in cauza in mod voluntar unei autoritati publice si pentru care nu a consimtit la publicarea acesteia. Spre exemplu, daca tertul a fost constrans sa furnizeze aceste informatii prin mijloace legale, aceasta situatie nu indeplineste conditiile pentru a fi calificata drept exceptie sub acest subpunct.

8. Mediul la care se refera informatia, cum ar fi locurile de cuibarit ale speciilor rare

Autoritatile publice pot refuza furnizarea unor informatii de mediu ca urmare a unei solicitari in acest sens din partea unui membru al publicului in situatia in care acestea ar afecta in mod negativ mediul. Scopul acestei exceptii il reprezinta acela de a oferi statului in discutie, prin autoritatile sale publice, posibilitatea de a proteja, spre exemplu, anumite situri, precum locatii pentru reproducerea speciilor rare.

Cum trebuie sa procedeze autoritatile publice in situatia unei solicitari de informatii care prezinta caracter confidential?

In ceea ce priveste confidentialitatea unora dintre informatiile solicitate, Conventia Aarhus reglementeaza obligatia pentru autoritatea publica careia i-a fost inaintata o astfel de cerere sa separe informatia confidentiala de cea neconfidentiala atunci cand da curs unei cereri privind solicitarea unei informatii de mediu, fara a aduce un prejudiciu confidentialitatii informatiei exceptate. Mai exact, autoritatile publice trebuie sa puna la dispozitia publicului solicitant acea parte a informatiei de mediu care poate fi divulgata si care nu prezinta caracter confidential, atunci cand este posibil acest lucru.

In practica, autoritatea publica trebuie sa anonimneze din cuprinsul documentului informatiile care au caracter confidential si, prin urmare, nu pot fi divulgate membrilor publicului. Limitarea accesului publicului la informatiile clasificate nu poate fi interpretata ca reprezentand ingradirea accesului la informatiile de mediu.

De exemplu, in cazul Comitetului de Conformare al Conventiei Aarhus numarul ACCC/C/2012/69¹⁴ referitor la Romania, Comitetul a constatat incalcarea dispozitiilor Conventiei Aarhus prin refuzul de a furniza informatii privind licentele de minerit pe motivul ca dezvaluirea acestora ar afecta confidentialitatea informatiilor comerciale si industriale, din doua motive:

¹⁴ Ibid, p. 1.

- nu a fost separata informatia confidentiala de cea neconfidentiala;
- nu au fost aduse la cunostinta solicitantului motivele refuzului - autoritatea publica nu a oferit niciun raspuns solicitantului.

Referitor la divulgarea unor informatii care fac obiectul unei proceduri in constatarea neindeplinirii obligatiilor de catre un stat membru (procedura de infringement), CJUE prezinta clarificari in Hotararea CJUE in Cauza C-514/11P si C-605/11P Liga para a Protecção da Natureza (LPN) si Republica Finlandei v. Comisia Europeana si altii. Potrivit paragrafului 63, o divulgare a documentelor aferente unei proceduri in constatarea neindeplinirii obligatiilor in faza precontencioasa a acesteia ar fi susceptibila sa modifice natura procedurii, deoarece pot fi si mai dificile initierea procesului de negociere si obtinerea unui acord intre comisie si statul membru vizat prin care sa se puna capat neindeplinirii obligatiilor imputate, in scopul de a se permite respectarea dreptului Uniunii si evitarea unei actiuni in justitie. De asemenea, potrivit paragrafului 65, se poate prezuma ca divulgarea documentelor aferente unei proceduri in constatarea neindeplinirii obligatiilor in faza precontencioasa a acesteia risca sa modifice caracterul acestei proceduri, precum si sa modifice derularea acesteia si ca, prin urmare, aceasta divulgare ar putea aduce atingere protectiei obiectivelor activitatilor de ancheta. Totodata, conform paragrafului 66, aceasta prezumtie generala nu exclude posibilitatea de a demonstra ca un anumit document solicitat de public nu face obiectul acestei prezumtii sau ca exista un interes public superior care justifica divulgarea sa.

Cum trebuie interpretate aceste exceptii de catre autoritatile publice?

Motivele de refuz reglementate de Conventia Aarhus trebuie interpretate in mod restrictiv, luandu-se in considerare satisfacerea interesului membrilor publicului prin divulgarea informatiilor, pe de o parte, si posibilitatea ca informatia solicitata sa fie legata de emisiile de mediu, pe de alta parte. Faptul ca o informatie de mediu solicitata cade sub una dintre categoriile de exceptii mentionate anterior nu este suficient pentru a justifica invocarea exceptiei.

Curtea Europeana a Drepturilor Omului reprezinta una dintre instantele internationale care au analizat in mai multe ocazii exercitiul punerii in balanta a satisfacerii interesului publicului prin divulgarea informatiilor si refuzul divulgarii pe motivul incadrarii in una dintre exceptiile prevazute de Conventia Aarhus. De exemplu, in Hotararea CEDO in Cauza McGinley si Egan v. Regatul Unit al Marii Britanii si Irlandei de Nord, Curtea a analizat relevanta art. 8 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului in justificarea divulgarii unor informatii, articol care se refera la dreptul la respectarea vietii private si de familie. Prin urmare, in cauza, faptul ca expunerea la un nivel mare de radiatii a fost ascunsa, avand, in acelasi timp, un efect serios si de lunga durata asupra sanatatii umane, este justificat pentru a nu crea o stare de neliniste asupra populatiei. Curtea considera ca, din moment ce documentele care contin informatii ar putea fi esentiale pentru solicitanti in determinarea nivelului de radiatii la care exista posibilitatea de a fi fost expusi si ar putea contribui la asigurarea populatiei in acest sens, acestia au un interes sub art. 8 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului pentru a obtine acces la aceste informatii. Curtea a dispus faptul ca in situatiile in care un guvern national desfasoara activitati periculoase precum cele care implica radiatii si care ar putea avea consecinte negative asupra sanatatii persoanelor implicate in respectivele activitati, respectarea vietii private in temeiul art. 8 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului impune stabilirea unei proceduri eficiente si accesibile care sa le permita acestor persoane sa caute toate informatiile relevante.

Mai mult, in Hotararea CEDO in Cauza Taskin si altii v. Turcia, nr. 46117/99, paragraful 113, s-a dispus faptul ca art. 8 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului este aplicabil si in situatia in care poluarea mediului afecteaza bunastarea indivizilor in asa maniera incat este afectata si viata privata si de familie, fara ca sanatatea acestora sa fie in mod serios pusa intr-un pericol. Acelasi rationament se aplica si in situatia in care efectele periculoase ale unei activitati la care indivizii pot fi expusi au fost determinate ca urmare a procedurii evaluarii impactului asupra mediului

intr-o maniera care stabileste o legatura suficienta cu viata privata si de familie reglementate de art. 8 din Conventia Europeana a Drepturilor Omului.

Si in jurisprudenta Uniunii Europene a fost analizata cu mai multe ocazii modalitatea in care ar putea fi interpretata punerea in balanta a interesului public superior si refuzul divulgarii unor informatii. Un exemplu in acest sens este paragraful 92 din Hotararea in Cauza T-306/12 Darius Nicolai Spirlea si Mihaela Spirelea v. Comisia Europeana, unde a fost dispus faptul ca expunerea unor consideratii de ordin pur general nu pot fi suficiente pentru a demonstra ca un interes public superior primeaza in raport cu motivele care justifica refuzul divulgarii documentelor.

Punerea in balanta a interesului publicului va trebui analizata de la caz la caz pentru a determina daca una dintre aceste exceptii este aplicabila. Acest aspect este evidentiat si de paragraful 59 din Hotararea CJUE in Cauza C-266/09 Stichting Natuur en Milieu si altii v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, care arata ca o comparare a interesului public servit de divulgarea unei informatii despre mediu si a interesului particular servit de refuzul divulgarii trebuie realizata in fiecare caz in parte, prezentat autoritatilor competente, chiar si atunci cand legiuitorul national stabileste printr-o dispozitie cu caracter general criteriile care sa permita o inlesnire a acestei evaluari comparative a intereselor aflate in joc.

Autoritatile publice trebuie sa specifice in mod expres modul in care a luat in considerare satisfacerea interesului publicului prin divulgarea informatiilor. Din acest punct de vedere, un indicator relevant in punerea in balanta a celor doua planuri este reprezentat de sanatatea umana. Atunci cand activitatile in desfasurare produc efecte negative grave asupra sanatatii umane, ca o buna practica ar trebui prezumat faptul ca prevaleaza interesul superior al publicului. De exemplu, in cazul instalatiilor de crestere intensiva a pasarilor de curte si a porcinelor, mirosul poate reprezenta o problema importanta de mediu care este de natura sa afecteze sanatatea populatiei care locuieste in vecinatatea acestor ferme.

De exemplu, Regulamentul (CE) nr. 1.367/2006 al Parlamentului European si al Consiliului privind aplicarea, pentru institutiile si organismele comunitare a dispozitiilor Conventiei de la Aarhus privind accesul la informatii, participarea publicului la luarea deciziilor si accesul la justitie in domeniul mediului prezuma existenta unui interes public superior atunci cand furnizarea informatiilor se refera la emisiile in mediu.

Totodata, potrivit paragrafului 39 din Hotararea in Cauza T-264/04 WWF-EPO v. Consiliul Uniunii Europene a Tribunalului de Prima Instanta, pentru ca aceste exceptii sa fie aplicabile, riscul de a aduce o atingere interesului public trebuie sa fie suficient de previzibil, iar nu pur ipotetic.

In ce mod autoritatea publica trebuie sa raspunda solicitantului in situatia unui refuz?

Refuzul unei solicitari va fi facut in scris, daca solicitarea a fost facuta in scris sau daca solicitantul cere acest lucru. In oricare dintre cazuri, un refuz va cuprinde motivele acestuia si va oferi informatii cu privire la procedura de recurs reglementata de Conventia Aarhus.

Ca si in cazul disponibilizarii informatiilor de mediu solicitate de catre un membru al publicului, si refuzul trebuie transmis cat mai curand posibil, dar nu mai tarziu de o luna de la data inaintarii cererii, cu exceptia situatiei in care complexitatea informatiei justifica o prelungire a acestei perioade pana la doua luni de la data inaintarii cererii.

De asemenea, solicitantul trebuie informat despre orice prelungire a transmiterii refuzului si despre motivele acesteia. Aceasta obligatie este aplicabila atat in ceea ce priveste refuzul oral, cat si in ceea ce priveste refuzul scris. O justificare completa a motivelor de refuz este de natura sa ofere solicitantului posibilitatea de a reformula si de a retrimite cererea. Motivele de refuz pot include: determinarea faptului ca informatiile solicitate se incadreaza in una dintre situatiile de exceptie, insa ulterior punerii in balanta a interesului public superior si a divulgarii documentelor care cuprind informatii care se incadreaza in una dintre aceste exceptii; faptul ca cererea a fost formulata intr-un mod prea general sau ca autoritatea publica in cauza nu detine informatiile solicitate si nu cunoaste nicio alta autoritate publica ce ar putea detine acele informatii.

Sunt percepute taxe pentru obtinerea informatiilor de mediu solicitate?

In anul 2009, prin art. VI, lit. c) din Ordonanta de urgenta a Guvernului nr. 70/2009 pentru modificarea si completarea unor acte normative privind taxe si tarife cu caracter nefiscal, aprobata prin Legea nr. 8/2010, au fost abrogate prevederile din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare, care se refereau la aplicarea de tarife de catre autoritatile publice pentru copierea documentelor solicitate de public. Mai exact, au fost abrogate art. 30 si 31 din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare. Avand in vedere eliminarea acestor prevederi privind tarifele de copiere, nu se mai aplica anexa G la Metodologia de gestionare si furnizare a informatiei privind mediul, detinuta de autoritatile publice pentru protectia mediului, aprobata prin Ordinul ministrului apelor si protectiei mediului nr. 1.182/2002, anexa denumita "Tarife pentru procesarea/copierea informatiei privind mediul furnizate la cerere de catre autoritatile publice pentru protectia mediului".

Cum poate fi contestat raspunsul autoritatilor publice la o solicitare privind informatii de mediu?

Orice membru al publicului care a inaintat o cerere prin care a solicitat o informatie de mediu si care considera ca cererea sa a fost respinsa nejustificat, partial sau in totalitate, a fost ignorata ori ca a primit un raspuns inadecvat din partea unei autoritati publice se poate adresa cu o plangere prealabila conducatorului respectivei autoritati publice, prin care sa solicite revizuirea actelor sau omisiunilor. De asemenea, Conventia Aarhus reglementeaza si accesul solicitantului la o procedura de recurs in fata unei instante de judecata sau a altui organism independent si impartial prevazut de lege. In oricare dintre cazuri, scopul procedurii de recurs nu poate fi limitat doar la aspecte substantiale sau doar la aspecte procedurale, fiind obligatorie analiza ambelor planuri.

Conventia Aarhus nu conditioneaza accesul solicitantului la procedura de recurs judiciara de parcurgerea mai intai a procedurii administrative de plangere prealabila la conducatorul autoritatii publice careia i-a fost facuta solicitarea, inasa nu o interzice in cazul in care un stat impune o astfel de cerinta. In Romania, cele doua remedii sunt separate si nu interdependente. Cu titlu de exemplu, in Decizia nr. 118/2010 a Curtii de Apel Timisoara, instanta a dispus faptul ca dispozitiile din legislatia nationala care preiau prevederile Conventiei Aarhus¹⁵ reglementeaza posibilitatea, iar nu obligatia imperativa a formularii plangerii prealabile". Pe cale de consecinta, sesizarea instantei de contencios administrativ, spre exemplu, poate fi facuta independent de indeplinirea procedurii prealabile.

¹⁵ De exemplu, art. 22 alin. (1) din Legea nr. 544/2001, cu modificarile si completarile ulterioare, respectiv art. 16 alin. (1) din Hotararea Guvernului nr. 878/2005, cu modificarile si completarile ulterioare.

Cu titlu de exceptie, Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice sau private asupra mediului prevede obligatia pentru persoanele care fac parte din public, astfel cum este definit de lege, de a se adresa cu titlu preliminar autoritatii publice emitente a deciziei etapei de incadrare sau autoritatii publice ierarhic superioare, dupa caz, solicitand acesteia sa revoce, in tot sau in parte, respectiva decizie. Solicitarea trebuie inregistrata in termen de 30 de zile de la data aducerii la cunostinta publicului a respectivei decizii, iar autoritatea publica are obligatia de a raspunde la plangerea prealabila tot in termen de 30 de zile de la data inregistrarii acesteia la respectiva autoritate publica. Procedura de solutionare a plangerii prealabile in fata autoritatii publice emitente a deciziei trebuie sa se desfasoare cu celeritate, sa fie echitabila si corecta si sa nu presupuna costuri pentru persoana interesata.

Conventia Aarhus analizeaza accesul la justitie in probleme de mediu pe doua planuri, mai exact cu privire la accesul publicului la informatia de mediu si cu privire la participarea publicului in procesul de luare a deciziilor privind mediul. In ceea ce priveste al doilea plan, Conventia Aarhus reglementeaza faptul ca membrilor publicului interesat trebuie sa li se garanteze accesul la o procedura de recurs in fata unei instante de judecata si/sau in fata unui alt organism independent si impartial stabilit de lege, cu scopul de a contesta legitimitatea oricarei decizii, act sau omisiuni care face obiectul dispozitiilor privind participarea publicului in procesul de luare a deciziilor de mediu. Spre

deosebire de accesul la justitie garantat publicului in ceea ce priveste accesul la informatia de mediu, in acest caz, membrul publicului trebuie sa dovedeasca faptul ca are un interes suficient sau faptul ca ii este incalcat un drept.

Cu titlu de exemplu, Legea nr. 292/2018 reglementeaza accesul la justitie al oricarei persoane care face parte din publicul interesat sau care se considera vatamata intr-un drept al sau ori intr-un interes legitim. Acestea se pot adresa instantei de contencios administrativ competente pentru a ataca actele, deciziile sau omisiunile autoritatilor publice competente care fac obiectul participarii publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu. Instanta de contencios administrativ trebuie sa decida atat cu privire la aspectele substantiale, cat si cu privire la aspectele procedurale in ceea ce priveste participarea publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu.

In ceea ce priveste participarea publicului in timpul pregatirii planurilor, programelor si politicilor legate de mediu, statele au obligatia de a lua toate masurile practice adecvate si/sau vor promova prevederi in vederea participarii publicului in procesul de pregatire a planurilor, programelor si politicilor legate de mediu. Participarea publicului trebuie sa se realizeze intr-un mod transparent si onest, ulterior furnizarii informatiei necesare. Publicul potential participant va trebui identificat de catre autoritatea publica, luand in considerare obiectivele Conventiei Aarhus si ale legislatiei in vigoare care preiau dispozitiile acesteia. Aceasta va trebui sa depuna toate diligentele pentru asigurarea oportunitatilor necesare pentru participarea publicului in timpul pregatirii politicilor legate de mediu.

Organizatiile nonguvernamentale care se incadreaza in definitia specifica din Conventia Aarhus referitoare la public sunt prezumate a avea un interes suficient sau a li se incalca un drept al acestora, indeplinind astfel conditiile referitoare la capacitate. Explicatii in acest sens sunt oferite de paragrafele 38, 39, 46 si 47 din Hotararea CJUE in Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg.¹⁶

¹⁶ Referitor la accesul la caile de atac al organizatiilor nonguvernamentale din domeniul mediului, Hotararea CJUE in Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg stabileste urmatoarele:

Paragraful 38. In ceea ce priveste conditiile de admisibilitate a cailor de atac, se retin doua ipoteze: admisibilitatea unei cai de atac poate fi subordonata unui "interes suficient" sau invocarii de catre reclamant a "incalcarii unui drept", in functie de imprejurarea daca legislatia nationala face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste conditii.

Paragraful 39. In ceea ce priveste caile de atac introduse de asociatiile de protectie a mediului [] se poate considera ca acestea au fie un interes suficient, fie drepturi care pot fi incalcate, in functie de imprejurarea daca legislatia nationala face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste conditii de admisibilitate.

Paragraful 46. Desi asociatiile respective trebuie sa poata invoca aceleasi drepturi ca si particularii, ar fi contrar obiectivului de a asigura un acces amplu la justitie publicului interesat, pe de o parte, precum si principiului efectivitatii, pe de alta parte ca, la randul lor asociatiile mentionate sa poata invoca incalcare a unor norme care decurg din dreptul Uniunii in materie de mediu numai pentru motivul ca acestea protejeaza interese colective. Acest lucru le-ar lipsi in foarte mare masura de posibilitatea de a realiza controlul respectarii normelor care decurg din acest drept, care, cel mai des, sunt orientate catre interesul general, iar nu numai catre protectia intereselor particularilor privati individual.

Paragraful 47. Rezulta [] ca notiunea "incalcare a unui drept" nu poate depinde de conditii pe care le-ar putea indeplini numai alte persoane fizice sau juridice, precum, de exemplu, conditia de a se afla in vecinatatea mai apropiata sau mai indepartata a unei instalatii sau cea de a suporta intr-un mod sau in altul efectele functionarii acesteia.

Sistemul procedurii administrative nu este de natura sa inlocuiasca posibilitatea solicitantului de a se adresa unei instante de judecata, dar in practica a fost demonstrat ca aceasta procedura prealabila a fost de natura sa rezolve cu

celeritate plangerea, evitand astfel procedurile judiciare. Prin intermediul procedurii administrative prealabile, deciziile privind accesul la informatie pot fi analizate chiar de catre autoritatea publica in discutie sau printr-o procedura administrativa, acestea fiind mijloace mult mai accesibile si mai rapide.

Conventia Aarhus pune accent pe necesitatea ca aceste mecanisme (administrative sau judiciare) sa nu presupuna costuri impovaratoare, respectiv sa fie gratuite, acolo unde este posibil sau sa nu fie prea scumpe. Un litigiu in fata unei instante de judecata poate fi mai indelungat si mai costisitor, in conditiile in care accesul la informatie este, in general, necesar cat mai repede.

In situatia in care solicitantul nu a primit un raspuns la plangerea depusa in termenul legal stabilit, acesta poate depune o cerere in fata instantei de contencios administrativ competenta pentru examinarea actelor sau omisiunilor autoritatii publice respective. Mai mult, se poate adresa instantei de contencios administrativ competente si terta persoana vatamata intr-un drept al sau ori intr-un interes legitim ca urmare a furnizarii de informatii privind mediul.

Plangerea prealabila adresata conducatorului autoritatii publice in cauza se solutioneaza in Romania in conformitate cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificarile si completarile ulterioare, si este scutita de taxe. Conform art. 7 alin. (1), solicitarea revocarii, in tot sau in parte, a actului administrativ individual se depune in termen de 30 de zile de la data comunicarii actului. Conform art. 8 alin. (1), persoana nemultumita de raspunsul primit la plangerea prealabila sau care nu a primit niciun raspuns in termen de 30 de zile de la inregistrarea cererii poate sesiza instanta de contencios administrativ competenta pentru a solicita anularea, in tot sau in parte, a actului, repararea pagubei cauzate si, eventual, reparatii pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instantei de contencios administrativ si cel care se considera vatamat intr-un drept sau interes legitim al sau prin nesolutionarea in termen sau prin refuzul nejustificat de solutionare a unei cereri, precum si prin refuzul de efectuare a unei anumite operatiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.

Decizia finala luata in concordanta cu prevederile privind accesul la justitie in probleme referitoare la accesul publicului la informatia de mediu reprezinta titlu executoriu si este obligatorie pentru autoritatea publica care detine informatia. Motivele trebuie sa fie declarate in scris, cel putin in cazul in care informatia este refuzata.

Prezentul ghid este destinat indrumarii si instruirii tuturor functionarilor publici care sunt implicati in procedura de furnizare a raspunsurilor la solicitari de informatie de mediu.
