GHIDUL din 18 iulie 2024

autorităţilor publice pentru accesul publicului la informaţia de mediu

EMITENT • **MINISTERUL MEDIULUI, APELOR ŞI PĂDURILOR**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 765 din 5 august 2024**

Data intrării în vigoare 05-08-2024

Formă consolidată valabilă la data 29-08-2024
Prezenta formă consolidată este valabilă începând cu data de 05-08-2024 până la data de 29-08-2024

Notă

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

Prezentul ghid reprezintă un instrument destinat autorităţilor publice pentru îndrumarea funcţionarilor publici implicaţi în procesul de solicitare a informaţiei de mediu cu privire la aplicarea unitară şi eficientă a prevederilor Convenţiei Aarhus.

Convenţia Comisiei Economice Europene a Organizaţiei Naţiunilor Unite privind accesul la informaţie, participarea publicului la luarea deciziei şi accesul la justiţie în probleme de mediu (Convenţia Aarhus) a fost deschisă spre semnare la data de 25 iunie 1998 în cadrul celei de-a patra Conferinţe Ministeriale „Mediu pentru Europa“. Convenţia a fost semnată de 39 de state, în prezent fiind ratificată de 48 de state. România a ratificat Convenţia Aarhus prin Legea nr. 86/2000 pentru ratificarea Convenţiei privind accesul la informaţie, participarea publicului la luarea deciziei şi accesul la justiţie în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, intrată în vigoare la data de 11 iulie 2000.

Scopul acestui ghid este acela de a asigura o informare corectă a instituţiilor şi autorităţilor publice în ceea ce priveşte drepturile şi obligaţiile reglementate de Convenţia Aarhus, ghidul având rolul de a facilita accesul la noţiunile de bază ale Convenţiei Aarhus în cazul soluţionării cererilor de informaţii de mediu, în conformitate cu prevederile art. 4 al Convenţiei Aarhus. Acesta este destinat atenţionării autorităţilor publice care gestionează solicitări privind informaţia de mediu cu privire la informaţiile de interes public, accesul la informaţia de mediu şi informaţia clasificată, în special în ceea ce priveşte calificarea informaţiei drept secret de serviciu.

Prezentul ghid este de natură să ofere exemple relevante din practică în vederea modalităţii de aplicare a dispoziţiilor Convenţiei Aarhus, în special referitor la art. 2 pct. 3 care reglementează definiţia informaţiei de mediu şi la art. 4 pct. 3 şi 4, care reglementează excepţiile de la furnizarea informaţiei de mediu solicitate de către un membru al publicului.

Pentru interpretarea corectă a dispoziţiilor convenţiei, prezentul ghid are la bază Ghidul privind implementarea Convenţiei Aarhus^1, elaborat de către Secretariatul Convenţiei Aarhus, precum şi prevederile naţionale şi cele ale Uniunii Europene care preiau dispoziţiile convenţiei, dar şi jurisprudenţa relevantă în materie.

^1 Ghidul poate fi consultat pe pagina web https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf sau pe pagina web http://www.mmediu.ro/app/webroot/uploads/files/6_Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

Care este obiectivul Convenţiei Aarhus?

Art. 1 din Convenţia Aarhus prevede faptul că fiecare parte la convenţie este obligată să garanteze drepturile privind accesul la informaţie, participarea publicului la luarea deciziei şi accesul la justiţie în probleme de mediu, pentru a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generaţiile actuale şi viitoare de a trăi într-un mediu adecvat pentru sănătatea şi bunăstarea acestora. Convenţia Aarhus evidenţiază legătura dintre drepturile privind mediul şi drepturile omului, subliniind faptul că dezvoltarea durabilă poate fi susţinută doar prin implicarea tuturor factorilor interesaţi şi prin întărirea interacţiunii dintre public şi autorităţile publice de la orice nivel.

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

– asigurarea unui acces mai larg al publicului la informaţiile de mediu deţinute de către autorităţile publice;

– asigurarea participării publicului la luarea deciziilor de mediu;

– extinderea accesului la justiţie în probleme de mediu în cauze privind încălcarea dreptului de acces la informaţiile de mediu, precum şi a dreptului de participare la luarea deciziilor.

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

De ce acces la informaţia de mediu?

Accesul la informaţia de mediu reprezintă primul dintre pilonii Convenţiei 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 informaţie de către membrii publicului. Cu toate acestea, publicul poate solicita informaţii de mediu pentru o serie de motive, şi nu doar pentru a participa la procesul decizional, acest principiu fiind consacrat nu doar la nivel

internaţional şi la nivelul legislaţiei Uniunii Europene, dar şi prin reglementările de la nivel naţional într-o serie de acte normative, spre exemplu, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, cu modificările şi completările ulterioare, Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 privind accesul publicului la informaţia privind mediul, cu modificările şi completările ulterioare, Ordinul ministrului apelor şi protecţiei mediului nr. 1.182/2002 pentru aprobarea Metodologiei de gestionare şi furnizare a informaţiei privind mediul, deţinută de autorităţile publice pentru protecţia mediului.

Accesul publicului la informaţie, în sens general, se bucură de recunoaştere ca drept fundamental al omului, prin reglementarea acestuia la nivelul unor serii de instrumente internaţionale. Spre exemplu, art. 10 al Convenţiei Europene a Drepturilor Omului subliniază faptul că libertatea de opinie şi libertatea de a primi informaţii sunt incluse în libertatea de exprimare.

Pilonul privind accesul la informaţie se sprijină pe două componente: pasivă şi activă. Prima parte (pasivă) se referă la dreptul publicului de a solicita autorităţilor publice disponibilizarea informaţiei de mediu şi obligaţia acestora din urmă de a furniza informaţia ca răspuns la respectiva cerere, fiind reglementată de art. 4 din Convenţia Aarhus. Cea de-a doua parte (activă) se referă la dreptul membrilor publicului de a avea acces la informaţii de mediu şi obligaţia autorităţilor publice de a disemina informaţia de interes public în lipsa unei solicitări exprese în acest sens, fiind reglementată de art. 5 din Convenţia Aarhus.

La nivel naţional, potrivit art. 1 din Legea nr. 544/2001, cu modificările şi completările ulterioare, accesul liber şi neîngrădit al persoanei la orice informaţii de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relaţiilor dintre persoane şi autorităţile publice. De asemenea, potrivit art. 1 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările şi completările ulterioare, diseminarea progresivă şi punerea la dispoziţia publicului a informaţiei privind mediul au ca scop realizarea celei mai largi posibile şi sistematice accesibilităţi şi diseminări ale acestei informaţii.

Ce înseamnă autoritate publică în sensul reglementat de Convenţia Aarhus?

Definirea noţiunii de „autoritate publică“ este foarte importantă pentru atingerea scopului Convenţiei Aarhus şi este divizată în patru categorii, astfel încât să asigure o reglementare cât mai largă:

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

Termenul de „guvern“ include agenţii, instituţii, departamente, organisme etc. cu putere politică de la orice nivel geografic şi administrativ. Este important de menţionat faptul că aceste entităţi nu sunt doar autorităţi de mediu, fiind irelevante domeniul lor de activitate sau responsabilităţile pe care le deţin. În acest sens, toate autorităţile publice, indiferent de funcţiile pe care le exercită, pot fi incluse în acest paragraf.

b) persoane fizice sau juridice care îndeplinesc funcţii administrative publice conform legislaţiei naţionale, inclusiv sarcini specifice, activităţi sau servicii în legătură cu mediul;

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

Având în vedere dispoziţia 2 a Hotărârii Curţii de Justiţie a Uniunii Europene (CJUE) C-279/12 Fish Legal şi Emily Shirley v. Information Commissioner şi alţii, întreprinderile care furnizează servicii publice în legătură cu mediul se află sub controlul unui organ sau al unei persoane menţionate la art. 2 pct. 2 lit. (a) sau (b) din Directiva 2003/4/CE ^2, astfel încât ar trebui calificate drept „autorităţi publice“ în temeiul art. 2 pct. 2 lit. (c) din această directivă, dacă aceste întreprinderi nu stabilesc în mod cu adevărat autonom felul în care furnizează aceste servicii, întrucât o autoritate publică aflată sub incidenţa art. 2 pct. 2 lit. (a) sau (b) din directiva menţionată este în măsură să influenţeze în mod decisiv acţiunea întreprinderilor menţionate în domeniul mediului.

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

d) instituţiile oricărei organizaţii de integrare economică regională şi care este parte la convenţie.

Organizaţiile de integrare economică regionale sunt definite în cuprinsul Convenţiei Aarhus ca reprezentând entităţi constituite din state suverane membre ale Comisiei Economice pentru Europa, cărora acestea le-au transferat competenţa în probleme reglementate de Convenţia Aarhus, inclusiv competenţa de a încheia tratate internaţionale privind aceste probleme. Singura organizaţie de acest tip este Uniunea Europeană, parte la Convenţia Aarhus pe care a supus-o aprobării la data de 17 februarie 2005. Instituţiile Uniunii Europene, precum: Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană, Comitetul Economic şi Social, Comitetul Regiunilor, Banca Europeană de Investiţii, organele, oficiile şi agenţiile Uniunii Europene reprezintă autorităţi publice în sensul definit de art. 2 alin. (2) al Convenţiei Aarhus.

Cu titlu de exemplu, la nivel naţional, autorităţile a căror activitate interferează cu cea a autorităţilor pentru protecţia mediului identificate sunt: Ministerul Mediului, Apelor şi Pădurilor şi autorităţile din subordine, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice şi Administraţiei (şi primării), Administraţia Naţională Apele Române, Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, Ministerul Economiei, Antreprenoriatului şi Turismului, Ministerul Energiei, Ministerul Transporturilor şi Infrastructurii, Ministerul Sănătăţii, Ministerul Culturii, Ministerul Cercetării, Inovării şi Digitalizării, Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Minier, Petrolier şi al Stocării Geologice a Dioxidului de Carbon, Agenţia Nucleară şi pentru Deşeuri Radioactive, Comisia Naţională pentru Controlul Activităţilor Nucleare, Institutul

Naţional pentru Sănătate Publică, Administraţia Fluvială a Dunării de Jos, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Finanţelor, Ministrul Investiţiilor şi Proiectelor Europene, Ministerul Justiţiei.
Această listă nu este de natură să excludă posibilitatea ca orice altă autoritate publică să colecteze şi să proceseze informaţii de mediu.
CJUE oferă clarificări în ceea ce priveşte exceptarea instituţiilor sau organismelor, atunci când acestea acţionează în calitate de organ judiciar sau legislativ. Astfel, potrivit Cauzei CJUE C-515/11 Deutsche Umwelthilfe eV v. Bundesrepublik Deutschland, posibilitatea ca organismele sau instituţiile care acţionează în baza capacităţilor lor legislative să nu trebuiască să acorde acces la informaţiile deţinute referitoare la mediu nu se poate aplica ministerelor atunci când elaborează şi adoptă dispoziţii normative care sunt de rang inferior unei legi.
Ce reprezintă informaţia de mediu?
Convenţia recunoaşte importanţa integrării considerentelor de mediu în luarea deciziilor de la nivel guvernamental, precum şi necesitatea ca autorităţile publice să deţină informaţii de mediu exacte, complete şi actualizate.
Convenţia Aarhus nu îşi propune să definească sintagma „informaţie de mediu“ într-un mod exhaustiv, lăsând la dispoziţia autorităţilor publice un anumit grad de interpretare, ci oferă, în cuprinsul art. 2 pct. 3, o definiţie largă construită pe trei categorii de domenii:

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

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

c) starea sănătăţii şi siguranţei umane, condiţiile de viaţă umană, zonele culturale şi construcţiile şi modul în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea elementelor de mediu ori de factori, activităţile sau măsurile cuprinse în subpunctul b). Autorităţile publice naţionale nu trebuie să restrângă domeniul de interpretare a noţiunii sintagmei „informaţie de mediu“. Informaţia de mediu se poate prezenta în orice formă: scrisă, vizuală, audio, electronică sau sub orice formă materială.

Definiţia nu include organisme sau instituţii care acţionează ca autorităţi judecătoreşti sau legislative. Această excepţie se aplică nu numai parlamentelor naţionale şi instanţelor de judecată, dar şi organismelor de la nivel executiv, doar pentru acele situaţii când acţionează în îndeplinirea funcţiilor legislative sau judiciare. Cu toate acestea, autorităţile care acţionează în îndeplinirea unor astfel de atribuţii pot asigura în mod voluntar accesul la informaţiile care fac obiectul unor astfel de proceduri, fără a fi considerată ca reprezentând o încălcare a prevederilor Convenţiei Aarhus.
O situaţie în care autorităţile publice din România nu au încadrat în mod corect anumite informaţii solicitate în definiţia privind „informaţia de mediu“ a fost analizată, spre exemplu, în cazul ACCC/C/2012/69^3 al Comitetului de Conformare al Convenţiei Aarhus. Autorităţile publice în cauză au refuzat accesul la informaţiile solicitate, motivând că acestea nu se încadrează în cuprinsul definiţiei „informaţiei de mediu“ din art. 2 pct. 3 din Convenţia Aarhus. Mai exact, argumentele refuzului au fost acelea că certificatul de descărcare de sarcină arheologică şi documentaţia pe care se fundamentează acesta, inclusiv studiul arheologic, nu pot fi considerate ca reprezentând „informaţii de mediu “ în scopul definit de Convenţia Aarhus. De asemenea, a fost afirmat în mod eronat de către autorităţile publice din România faptul că nici licenţele de minerit şi alte informaţii referitoare la minerit solicitate în cauză nu reprezintă informaţii de mediu. Cu toate acestea, pe baza analizei şi interpretării Comitetului de Conformare, toate aceste documente se încadrează în definiţia „informaţiei de mediu“.
^3 Document ECE/MP.PP/C.1/2015/10 care poate fi găsit la următorul link: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp /compliance/CC-51/ece.mp.pp.c.1.2015.10_ advance_edited.pdf.
Comitetul reaminteşte faptul că definiţia „informaţiei de mediu“ din Convenţia Aarhus include, printre altele, orice informaţie sub orice formă materială privind „zonele culturale şi construcţiile şi modul în care acestea sunt sau ar putea fi afectate de starea elementelor de mediu“. Prin urmare, studiul arheologic conţine informaţii despre starea siturilor culturale şi a structurilor construite (în cauză, ruine romane), care pot fi afectate de activităţi sau măsuri, inclusiv de măsuri administrative. De exemplu, certificatul de descărcare de sarcină arheologică reprezintă informaţie de mediu în sensul art. 2, pct. 3, deoarece este o măsură administrativă care afectează sau poate afecta starea elementelor de mediu (de exemplu, solul, pământul, peisajul şi zonele naturale). Comitetul consideră că definiţia informaţiei de mediu este suficient de largă pentru a include un studiu arheologic.
Jurisprudenţa CJUE aduce, de asemenea, clarificări cu privire la ceea ce poate constitui informaţie de mediu, în sensul Convenţiei Aarhus. Spre exemplu, Hotărârea CJUE în Cauza C-321/96 Wilhelm Mecklenburg v. Kreis Pinneberg - Der Landrat, paragrafele 19-21, arată că noţiunea de „informaţie de mediu“ are o semnificaţie largă. Noţiunea „măsuri administrative“ este dată ca exemplu şi nu constituie decât o ilustrare a „activităţilor“ sau a „măsurilor“ vizate de definiţia „informaţiei de mediu“. Pentru a fi informaţie de mediu este suficient ca o poziţie a autorităţii să constituie un act care poate afecta sau proteja starea unuia dintre elementele de mediu.

De asemenea, în Hotărârea CJUE în Cauza C-233/00 Comisia Europeană v. Franţa, CJUE arată că modul de formulare a definiţiei „informaţiei de mediu“, în particular, utilizarea în cadrul definiţiei a termenilor „orice informaţie“, face ca domeniul de aplicare să fie unul larg. Sub această definiţie intră toate informaţiile care privesc starea mediului, activităţile sau măsurile de natură să îl afecteze, activităţile sau măsurile destinate protecţiei mediului, fără ca această enumerare să cuprindă vreo indicaţie de natură să îi restrângă sfera. Totodată, la paragraful 47, CJUE arată că „informaţia de mediu trebuie înţeleasă ca incluzând documentele care nu sunt legate de exercitarea unui serviciu public“.

În ceea ce priveşte informaţiile prezentate în cadrul unei proceduri naţionale de autorizare, acestea sunt incluse în categoria informaţiilor de mediu, conform paragrafului 60, alin. 1) din Hotărârea CJUE în Cauza C-266/09 Stichting Natuur en Milieu şi alţii v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Cine poate solicita informaţii de mediu?

Informaţia de mediu poate fi solicitată de orice persoană fizică sau juridică, iar în conformitate cu reglementările de la nivel naţional şi cu practica în domeniu, de orice organizaţie, asociaţie sau grupurile acestora, inclusiv entităţile lipsite de personalitate juridică, fără a fi necesar să justifice sau să demonstreze un interes specific. Accesul la informaţia de mediu trebuie asigurat categoriilor de persoane enumerate anterior, indiferent de cetăţenie, naţionalitate, domiciliu sau rezidenţă.

Ce reprezintă o cerere privind informaţii de mediu?

O cerere privind informaţia de mediu poate reprezenta orice comunicare din partea unui membru al publicului către o autoritate naţională prin care solicită astfel de informaţii.

Convenţia nu face distincţie în ceea ce priveşte 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 conţinut cât mai clar al cererii este de natură să evite întârzieri din partea autorităţilor publice în formularea unui răspuns, în special în situaţiile în care nu se deduce la o primă verificare relevanţa pentru mediu a informaţiilor solicitate.

Convenţia nu stabileşte criterii de formă sau fond în ceea ce priveşte astfel de cereri prin care se solicită informaţii 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 informaţii privind mediul?

Autorităţile publice au obligaţia de a da curs cererilor privind furnizarea informaţiilor de mediu, inclusiv cu respectarea prevederilor legislaţiei naţionale, şi de a pune la dispoziţia solicitantului copii ale documentaţiei care conţine şi cuprinde informaţiile de mediu solicitate, fără a fi necesară justificarea unui interes.

Autorităţile publice nu trebuie să impună condiţii în ceea ce priveşte existenţa unui interes din partea solicitantului informaţiei de mediu, iar, prin urmare, refuzul furnizării unor astfel de informaţii de către autoritatea publică în cauză pe motivul inexistenţei unui astfel de interes sau a unui motiv privind această solicitare nu este permisă sub prevederile convenţiei.

Sub ce formă trebuie furnizată informaţia de mediu de către autorităţile publice?

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

Convenţia Aarhus prevede, însă, şi excepţii în ceea ce priveşte disponibilizarea de către autoritatea publică în cauză a informaţiei de mediu în forma solicitată de către un membru al publicului, respectiv:

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

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

(ii) informaţia este deja disponibilă publicului sub o altă formă - din perspectiva acestei excepţii trebuie menţionat faptul că autoritatea publică trebuie să ofere informaţia deja existentă într-o altă formă, în situaţia în care aceasta nu îi este uşor accesibilă membrului publicului solicitant. Prin urmare, este necesar ca informaţia să fie deja uşor accesibilă, iar forma în care aceasta se regăseşte să fie echivalentă din punct de vedere funcţional cu cea solicitată (de exemplu, nu doar un rezumat).

În cât timp trebuie disponibilizată informaţia de mediu de către autorităţile publice?

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

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

Prin excepţie, în cazul în care volumul şi complexitatea informaţiei solicitate justifică prelungirea perioadei menţionate anterior, informaţia 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 şi despre motivele care au determinat această prelungire. În acest sens, pot fi stabilite criterii în ceea ce priveşte calificarea informaţiei solicitate ca prezentând un anumit grad de complexitate sau prezentând un volum care justifică prelungirea termenului cu până la două luni. Legislaţia naţională în vigoare completează prevederile Convenţiei Aarhus în ceea ce priveşte prelungirea termenului de răspuns cu până la două luni, stabilind termene în care autorităţile publice trebuie să se încadreze în ceea ce priveşte justificarea prelungirii termenului de răspuns. În acest sens, potrivit art. 4 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările şi completările ulterioare, solicitantul trebuie informat cât mai curând posibil şi cel mai târziu înaintea expirării termenului de o lună, despre prelungirea termenului de răspuns şi motivele care stau la baza acestei prelungiri.

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

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

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

1. autoritatea publică nu deţine informaţia de mediu solicitată;

Informaţia deţinută de către o autoritate publică nu trebuie să se limiteze la informaţia generată sau care cade sub domeniul de competenţă al acesteia, ci include şi informaţia de mediu relevantă pentru funcţiile pe care le îndeplinesc^4. Totuşi, în situaţia în care autoritatea publică nu deţine informaţia de mediu solicitată, aceasta are două posibilităţi:

^4 În conformitate cu prevederile articolului 5 pct. 1 lit. a) din Convenţia Aarhus.

– poate să informeze, cât mai curând posibil, solicitantul cu privire la autoritatea publică care este posibil să deţină informaţia respectivă; sau

– poate să transfere, cât mai curând posibil, cererea acelei autorităţi, informând în acelaşi timp solicitantul cu privire la acesta^5.

^5 Un exemplu al unei astfel de situaţii în practica instanţelor judecătoreşti din România este analizat în Decizia Civilă nr. 2.104/2012 a Curţii de Apel Constanţa (http://www.rolii.ro/hotarari/589a1a1ae490098c0a000411).

La nivel naţional, Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările şi completările ulterioare, stabileşte un termen maxim de 15 zile de la data primirii solicitării pentru a acţiona potrivit prevederilor de mai sus.

Totuşi, este important de menţionat faptul că, în situaţia în care autoritatea publică nu deţine informaţia de mediu solicitată, aceasta nu are nicio obligaţie de a o garanta, în temeiul Convenţiei Aarhus, deşi aceasta ar reprezenta o bună practică prin raportare la obiectivele acesteia.

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

Convenţia Aarhus nu stabileşte criterii pentru a considera o cerere „vizibil nerezonabilă", însă această situaţie nu poate fi considerată ca referindu-se la volumul şi 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.

Autorităţile publice pot, de asemenea, refuza o cerere dacă aceasta este formulată într-o manieră prea generală. Convenţia Aarhus nu defineşte 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 naţional (mai restrictive în acest caz) are obligaţia de a cere solicitantului informaţii suplimentare în vederea identificării informaţiei şi doar în situaţia în care solicitantul nu a transmis aceste informaţii în termenul legal prevăzut, autoritatea publică are dreptul de a refuza cererea. Convenţia Aarhus subliniază obligaţia statelor părţi la convenţie ca, prin oficialităţile şi prin autorităţile sale publice, să asiste şi să îndrume publicul în scopul asigurării accesului la informaţie.^6 Procedând astfel, situaţii precum cele în care o cerere este în mod vizibil nerezonabilă sau formulată într-o manieră prea generală ar putea fi evitate.

^6 Convenţia Aarhus, art. 3, pct. 3.

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

3. cererea se referă la documente în curs de elaborare sau vizează sistemul de comunicaţii interne al autorităţilor publice, în cazul în care o astfel de excepţie este reglementată de legislaţia naţională sau de practica obişnuită, cu luarea în considerare a interesului publicului în cazul unei asemenea dezvăluiri.

Convenţia Aarhus nu defineşte sintagma „documente în curs de elaborare“. Totuşi, aceasta se referă la procesul de pregătire a informaţiilor sau a documentelor ce le conţin, iar nu la orice proces decizional pentru care respectiva informaţie sau document au fost elaborate. Mai exact, o cerere privind o informaţie de mediu în formă brută (spre exemplu, date colectate de o staţie de monitorizare a calităţii aerului) nu poate fi refuzată pe motivul că este în curs de pregătire în vederea publicării după validare sau procesare. Mai mult, existenţa documentelor care conţin informaţii de mediu în starea de proiect (care nu sunt încă finalizate sau decizia la care se referă nu a fost încă soluţionată) nu justifică refuzul în sensul acestei prevederi, astfel că acestea trebuie disponibilizate. Pentru interpretarea cât mai corectă a acestei sintagme, dispoziţiile Convenţiei Aarhus sunt de natură să clarifice acest aspect, spre exemplu, în ceea ce priveşte participarea publicului în procesul decizional unde anumite proiecte de documente trebuie să fie accesibile pentru revizuirea publică: proiecte de documente precum autorizaţiile, documentaţia privind evaluarea impactului asupra mediului, politicile, programele, planurile şi regulamentele disponibile pentru comentarii nu pot fi considerate materiale în curs de elaborare, în sensul reglementat prin această excepţie.

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

Cu titlu de exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenţiei Aarhus, cu numărul ACCC/C/2010/51^7 referitor la România, Comitetul a afirmat faptul că sintagma „documente în curs de elaborare“ se referă la procesul de pregătire a unei informaţii sau a unui document, şi nu a întregului proces de luare a deciziilor pentru al cărui scop a fost pregătită respectiva informaţie sau respectivul document.

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

În ceea ce priveşte „sistemul de comunicaţii interne“, opiniile şi declaraţiile exprimate de autorităţile publice care acţionează în calitate de entităţi consultante în procesul de luare a deciziilor nu pot fi încadrate în cuprinsul acestei excepţii. Mai mult, odată ce o informaţie a fost disponibilizată de către o autoritate publică unui terţ, oricare ar fi acesta, nu poate fi invocat caracterul de „comunicare internă“ de către aceasta.

CJUE aduce o serie de precizări suplimentare cu privire la noţiunea de comunicări interne în Hotărârea luată în Cauza C-619/19 Land Baden-Württemberg v. D.R., la paragraful 72. Această noţiune „include toate informaţiile care circulă în cadrul unei autorităţi publice şi care, la data cererii de acces, nu au părăsit sfera internă a acestei autorităţi, eventual după primirea lor de către autoritatea menţionată şi în măsura în care nu au fost sau nu ar fi trebuit să fie puse la dispoziţia publicului anterior acestei primiri.“

Aplicabilitatea excepţiei de la dreptul de acces la informaţiile despre mediu pentru comunicările interne ale unei autorităţi publice nu este limitată în timp. Cu toate acestea, respectiva excepţie se poate aplica doar în perioada în care protecţia informaţiilor solicitate este justificată.

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

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

1. Confidenţialitatea procedurilor autorităţilor publice, în cazul în care o astfel de confidenţialitate este prevăzută de legislaţia naţională

Convenţia Aarhus nu defineşte sintagma de „proceduri ale autorităţilor publice“, însă aceasta poate fi interpretată ca referindu-se la proceduri privind funcţionarea internă a autorităţilor publice, şi nu la deliberările acestor autorităţi în domeniul lor de competenţă. Din acest punct de vedere, autorităţile publice nu au dreptul de a decide în mod unilateral caracterul confidenţial al unei proceduri pentru a îngrădi accesul la informaţia de mediu, ci este necesar ca legislaţia naţională în domeniu să definească şi să stabilească anumite criterii pentru determinarea caracterului confidenţial.

2. Relaţiile internaţionale, siguranţa naţională sau securitatea publică

În situaţia în care furnizarea informaţiei de mediu solicitate ar avea un efect negativ asupra relaţiilor internaţionale, siguranţei naţionale sau securităţii publice, autorităţile publice trebuie să analizeze dacă, prin furnizarea informaţiilor de mediu solicitate este afectat unul dintre aceste elemente, pe care Convenţia Aarhus nu le defineşte.

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

„Cursul justiţiei“ se referă la proceduri înregistrate în faţa unei instanţe de judecată şi aflate în curs de soluţionare şi care sunt susceptibile de a fi prejudiciate prin divulgarea informaţiilor solicitate.

Dreptul la un proces echitabil reprezintă un drept fundamental, consacrat atât la nivel internaţional (de exemplu, Convenţia Europeană a Drepturilor Omului^8), cât şi la nivelul Uniunii Europene (de exemplu, prin Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene^9) şi la nivel naţional (prin dispoziţii constituţionale^10 şi prin alte norme juridice). În situaţia în care divulgarea unor informaţii de mediu solicitate de către un membru al publicului ar afecta negativ exercitarea acestui drept, autoritatea publică în cauză o poate refuza. Această prevedere trebuie interpretată în contextul normelor referitoare la drepturile persoanei acuzate.

^8 Convenţia Europeană a Drepturilor Omului - art. 6.

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

^10 Constituţia României - art. 21.

Autorităţile publice pot refuza divulgarea unei informaţii de mediu ca urmare a unei solicitări în acest sens, dacă aceasta ar afecta desfăşurarea unei anchete de natură penală sau disciplinară. Este de remarcat faptul că atât dispoziţiile convenţiei, cât şi dispoziţiile din legislaţia naţională nu includ toate tipurile de anchete. Spre exemplu, anchetele de natură civilă sau administrativă nu sunt acoperite de această excepţie.

4. Confidenţialitatea informaţiilor comerciale şi industriale, în cazul în care aceasta este prevăzută de lege pentru a proteja un interes economic legitim. În acest context, informaţia privind emisiile care sunt semnificative pentru protecţia mediului va fi făcută publică

Această excepţie de la divulgarea unor informaţii de mediu are scopul de a proteja anumite interese economice legitime, atât ale unor entităţi private, cât şi ale unor entităţi publice sau chiar ale statului.

Pentru a fi aplicabilă această dispoziţie, permiţând autorităţilor publice să refuze o solicitare de informaţii, este necesar ca legislaţia naţională să reglementeze în mod expres semnificaţia şi tipurile de secrete comerciale sau industriale. Mai mult, confidenţialitatea trebuie să fie de natură să protejeze un interes economic legitim. Spre exemplu, o companie cu capital de stat care deţine monopol va putea cu greu să invoce confidenţialitatea informaţiilor comerciale, din moment ce în piaţă nu există competitori care ar putea beneficia de avantaje prin accesul la informaţiile în cauză.

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

Legea nr. 182/2002 privind protecţia informaţiilor clasificate, cu modificările şi completările ulterioare, art. 15, defineşte o serie de termeni importanţi pentru determinarea caracterului confidenţial al unor informaţii, astfel:

• informaţii clasificate - informaţiile, datele, documentele de interes pentru securitatea naţională, care, datorită nivelurilor de importanţă şi consecinţelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii sau diseminării neautorizate, trebuie să fie protejate;

• informaţii secrete de stat - informaţiile care privesc securitatea naţională, prin a căror divulgare se pot prejudicia siguranţa naţională şi apărarea ţării. Informaţiilor din această categorie li se atribuie următoarele niveluri de secretizare:

– strict secret de importanţă deosebită - informaţiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune de o gravitate excepţională securităţii naţionale;

– strict secrete - informaţiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune grave securităţii naţionale;

– secrete - informaţiile a căror divulgare neautorizată este de natură să producă daune securităţii naţionale.

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

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

Conform Directivei 2010/75/UE a Parlamentului European şi al Consiliului privind emisiile industriale (prevenirea şi controlul integrat al poluării), prin „emisie“ se înţelege „evacuarea directă sau indirectă de substanţe, vibraţii, căldură sau zgomot din surse punctiforme sau difuze dintr-o instalaţie în aer, apă sau sol.“ În mod similar, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 195/2005 privind protecţia mediului, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 265/2006, cu modificările şi completările ulterioare, defineşte noţiunea de „emisie“ ca reprezentând „evacuarea directă ori indirectă, din surse punctuale sau difuze, de substanţe, vibraţii, radiaţii electromagnetice şi ionizate, căldură ori de zgomot în aer, apă sau sol.“

CJUE prezintă clarificări în ceea ce priveşte noţiunea „date privind emisiile în mediu“ prin Hotărârea CJUE în Cauza C-442/14 Bayer CropScience and Stiching de Bijenstichting v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Potrivit paragrafului 71, noţiunea de „emisii în mediu“ nu se limitează la cele care provin de la anumite instalaţii industriale. De asemenea, conform paragrafului 72, limitarea la emisii din instalaţii industriale este contrară modului de redactare a art. 4 pct. 4 teza întâi, lit. (d) din Convenţia Aarhus care

prevede că informaţiile privind emisiile poluante relevante pentru protecţia mediului trebuie dezvăluite. Aşadar, informaţiile privind emisii care provin din alte surse decât instalaţiile industriale, precum cele care rezultă din aplicarea de produse fitosanitare sau biodestructive, sunt tot atât de relevante pentru protecţia mediului precum informaţiile referitoare la emisiile de origine industrială. De asemenea, conform paragrafului 75 din Hotărârea CJUE în Cauza C-442/14, nu este necesar nici să se distingă noţiunea de „emisii în mediu“ de noţiunile „deversări“ şi „tipuri de diseminare“, nici să se limiteze această noţiune la emisiile acoperite de Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale, cu excepţia tipurilor de diseminare în mediu de produse sau de substanţe care provin din alte surse decât instalaţii industriale. Totodată, potrivit paragrafului 79, „emisii în mediu“ sunt şi emisiile care sunt efectiv eliberate în mediu în cursul aplicării produsului sau a substanţei în cauză, precum şi emisiile previzibile ale acestora în mediu în condiţii normale sau realiste de utilizare, corespunzătoare celor pentru care a fost acordată autorizaţia de introducere pe piaţă a produsului în cauză şi care prevalează în zona în care produsul respectiv este destinat a fi utilizat. Aceeaşi hotărâre CJUE, paragraful 103, arată că noţiunea de „date privind emisiile în mediu“ include şi precizările privind natura, compoziţia, cantitatea, data şi locul „emisiilor în mediu“, precum şi datele referitoare la efectele emisiilor menţionate asupra mediului pe termen mai mult sau mai puţin lung, indiferent dacă datele respective rezultă din studii realizate în tot sau în parte pe teren, din studii realizate în laborator sau din studii privind translocaţiile.
În Hotărârea CJUE luată în Cauza C-71/10 Office of Communications v. Information Commissioner, CJUE arată că o autoritate publică care deţine informaţii despre mediu sau astfel de informaţii sunt deţinute în numele său, poate, în cadrul evaluării comparative a intereselor publice servite de dezvăluire în raport cu interesele servite de refuzul dezvăluirii, în scopul aprecierii unei cereri vizând punerea acestor informaţii la dispoziţia unei persoane fizice sau juridice, să ţină seama în mod cumulativ de mai multe motive de refuz prevăzute de această dispoziţie.

5. Drepturile de proprietate intelectuală

Dreptul de proprietate intelectuală include drepturile de autor (referitoare la artă, literatură, muzică etc.), brevetele (idei sau invenţii), mărcile comerciale (simboluri, denumiri), secretul comercial, bazele de date, desenele şi modele industriale.
Autorităţile publice au dreptul de a refuza furnizarea unor informaţii de mediu ca urmare a unei solicitări pe motivul protecţiei dreptului de proprietate intelectuală atât timp cât acest refuz este întemeiat şi justificat.
Spre exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenţiei Aarhus numărul ACCC/C/2005/15^11 referitor la România, comitetul a examinat problema legalităţii calificării de către o autoritate publică a studiului privind evaluarea impactului asupra mediului ca reprezentând proprietatea autorului studiului. Comitetul a concluzionat faptul că studiile privind evaluarea impactului asupra mediului sunt pregătite în scopul întocmirii dosarului public în cadrul procedurii administrative şi pe baza lui se emite acordul de mediu, adică un act administrativ care se încadrează în definiţia informaţiei de mediu, deoarece reprezintă o măsură administrativă^12. Din această perspectivă, autorul studiului nu are dreptul de a îngrădi accesul la informaţiile cuprinse în studiu, invocând argumente bazate pe dreptul de proprietate intelectuală.
^11 Document ECE/MP.PP/2008/5/Add.7 care poate fi găsit la următorul link: https://unece.org/fileadmin/DAM/env /documents/2008/pp/mop3/ ece_mp_pp_2008_5_add_7_e.pdf
^12 Art. 2, pct. 3 lit. b) din Convenţia Aarhus.
Mai mult, în cazul Comitetului de Conformare al Convenţiei Aarhus numărul ACCC/C/2012/69^13 referitor la România, comitetul a punctat faptul că accesul la un studiu arheologic nu poate fi refuzat pe motivul că acesta ar reprezenta proprietatea intelectuală a arheologului care a efectuat studiul, mai ales că acest studiu stă la baza emiterii certificatului de descărcare de sarcină arheologică. Din acest punct de vedere, un studiu arheologic trebuie tratat în mod similar cu studiile privind evaluarea impactului asupra mediului.
^13 Ibid, p. 1.

6. Confidenţialitatea unor date personale şi/sau a unor dosare aparţinând unei persoane fizice, atunci când această persoană nu a consimţit la publicarea informaţiilor, în cazul în care o astfel de confidenţialitate este prevăzută de legislaţia naţională

Autorităţile publice trebuie să se asigure că prin furnizarea informaţiilor de mediu solicitate normele privind protecţia datelor cu caracter personal nu sunt încălcate şi, prin urmare, drepturile care sunt protejate prin aceste norme nu sunt încălcate. Excepţia nu vizează persoane juridice, precum companii sau organizaţii, însă are scopul de a proteja documente care conţin date ale angajaţilor acestora, istoricul salarial, istoricul medical.
Autorităţile publice din România sunt obligate să respecte nu doar legislaţia naţională în vigoare referitoare la protecţia datelor cu caracter personal, dar şi normele juridice ale Uniunii Europene. Aşadar, conform art. 14 din Hotărârea Guvernului nr. 878/2005, cu modificările şi completările ulterioare, autorităţile publice trebuie să ţină cont de prevederile Regulamentului nr. 679/2016 privind protecţia persoanelor fizice în ceea ce priveşte prelucrarea datelor cu caracter personal şi privind libera circulaţie a acestor date şi de abrogare a Directivei 95/46/CE.

De asemenea, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 37/2015, arată că accesul publicului la informaţiile de interes public trebuie permis, cu anonimizarea informaţiilor cu privire la datele cu caracter personal prezente în cuprinsul aceluiaşi document, indiferent de suportul, de forma sau de modul de exprimare a informaţiilor.

Deciziile Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, pronunţate de Completul pentru delegarea unor chestiuni de drept, reprezintă izvor de drept în sistemul juridic naţional şi, prin urmare, au caracter obligatoriu. De exemplu, potrivit art. 521 alin. (3) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, dezlegarea dată problemelor de drept este obligatorie de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar pentru instanţa care a solicitat dezlegarea, de la data pronunţării deciziei.“

7. Interesele unei terţe părţi care a oferit informaţia cerută fără ca acea parte să fie pusă sub/sau să existe posibilitatea punerii sale sub o obligaţie legală de a face astfel, în situaţia în care această parte nu a consimţit la publicarea materialului

Excepţia este menită să încurajeze fluxul voluntar de informaţii de la persoane private către autorităţile publice. Aceasta se aplică doar pentru situaţii în care terţul a furnizat informaţia în cauză în mod voluntar unei autorităţi publice şi pentru care nu a consimţit la publicarea acesteia. Spre exemplu, dacă terţul a fost constrâns să furnizeze aceste informaţii prin mijloace legale, această situaţie nu îndeplineşte condiţiile pentru a fi calificată drept excepţie sub acest subpunct.

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

Autorităţile publice pot refuza furnizarea unor informaţii de mediu ca urmare a unei solicitări în acest sens din partea unui membru al publicului în situaţia în care acestea ar afecta în mod negativ mediul. Scopul acestei excepţii îl reprezintă acela de a oferi statului în discuţie, prin autorităţile sale publice, posibilitatea de a proteja, spre exemplu, anumite situri, precum locaţii pentru reproducerea speciilor rare.

Cum trebuie să procedeze autorităţile publice în situaţia unei solicitări de informaţii care prezintă caracter confidenţial?

În ceea ce priveşte confidenţialitatea unora dintre informaţiile solicitate, Convenţia Aarhus reglementează obligaţia pentru autoritatea publică căreia i-a fost înaintată o astfel de cerere să separe informaţia confidenţială de cea neconfidenţială atunci când dă curs unei cereri privind solicitarea unei informaţii de mediu, fără a aduce un prejudiciu confidenţialităţii informaţiei exceptate. Mai exact, autorităţile publice trebuie să pună la dispoziţia publicului solicitant acea parte a informaţiei de mediu care poate fi divulgată şi care nu prezintă caracter confidenţial, atunci când este posibil acest lucru.

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

De exemplu, în cazul Comitetului de Conformare al Convenţiei Aarhus numărul ACCC/C/2012/69^14 referitor la România, Comitetul a constatat încălcarea dispoziţiilor Convenţiei Aarhus prin refuzul de a furniza informaţii privind licenţele de minerit pe motivul că dezvăluirea acestora ar afecta confidenţialitatea informaţiilor comerciale şi industriale, din două motive:

^14 Ibid, p. 1.

– nu a fost separată informaţia confidenţială de cea neconfidenţială;

– nu au fost aduse la cunoştinţa solicitantului motivele refuzului - autoritatea publică nu a oferit niciun răspuns solicitantului.

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

Cum trebuie interpretate aceste excepţii de către autorităţile publice?

Motivele de refuz reglementate de Convenţia Aarhus trebuie interpretate în mod restrictiv, luându-se în considerare satisfacerea interesului membrilor publicului prin divulgarea informaţiilor, pe de o parte, şi posibilitatea ca informaţia solicitată să fie legată de emisiile de mediu, pe de altă parte. Faptul că o informaţie de mediu solicitată cade sub una dintre categoriile de excepţii menţionate anterior nu este suficient pentru a justifica invocarea excepţiei.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reprezintă una dintre instanţele internaţionale care au analizat în mai multe ocazii exerciţiul punerii în balanţă a satisfacerii interesului publicului prin divulgarea informaţiilor şi refuzul divulgării pe motivul încadrării în una dintre excepţiile prevăzute de Convenţia Aarhus. De exemplu, în Hotărârea CEDO în Cauza McGinley şi Egan v. Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, Curtea a analizat relevanţa art. 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului în justificarea divulgării unor informaţii, articol care se referă la dreptul la respectarea vieţii private şi de familie. Prin urmare, în cauză, faptul că expunerea la un nivel mare de radiaţii a fost ascunsă, având, în acelaşi timp, un efect serios şi de lungă durată asupra sănătăţii umane, este justificat pentru a nu crea o stare de nelinişte asupra populaţiei. Curtea consideră că, din moment ce documentele care conţin informaţii ar putea fi esenţiale pentru solicitanţi în determinarea nivelului de radiaţii la care există posibilitatea de a fi fost expuşi şi ar putea contribui la asigurarea populaţiei în acest sens, aceştia au un interes sub art. 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului pentru a obţine acces la aceste informaţii. Curtea a dispus faptul că în situaţiile în care un guvern naţional desfăşoară activităţi periculoase precum cele care implică radiaţii şi care ar putea avea consecinţe negative asupra sănătăţii persoanelor implicate în respectivele activităţi, respectarea vieţii private în temeiul art. 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului impune stabilirea unei proceduri eficiente şi accesibile care să le permită acestor persoane să caute toate informaţiile relevante.
Mai mult, în Hotărârea CEDO în Cauza Taşkin şi alţii v. Turcia, nr. 46117/99, paragraful 113, s-a dispus faptul că art. 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului este aplicabil şi în situaţia în care poluarea mediului afectează bunăstarea indivizilor în aşa manieră încât este afectată şi viaţa privată şi de familie, fără ca sănătatea acestora să fie în mod serios pusă într-un pericol. Acelaşi raţionament se aplică şi în situaţia în care efectele periculoase ale unei activităţi la care indivizii pot fi expuşi au fost determinate ca urmare a procedurii evaluării impactului asupra mediului într-o manieră care stabileşte o legătură suficientă cu viaţa privată şi de familie reglementate de art. 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.
Şi în jurisprudenţa Uniunii Europene a fost analizată cu mai multe ocazii modalitatea în care ar putea fi interpretată punerea în balanţă a interesului public superior şi refuzul divulgării unor informaţii. Un exemplu în acest sens este paragraful 92 din Hotărârea în Cauza T-306/12 Darius Nicolai Spirlea şi Mihaela Spirelea v. Comisia Europeană, unde a fost dispus faptul că expunerea unor consideraţii de ordin pur general nu pot fi suficiente pentru a demonstra că un interes public superior primează în raport cu motivele care justifică refuzul divulgării documentelor.
Punerea în balanţă a interesului publicului va trebui analizată de la caz la caz pentru a determina dacă una dintre aceste excepţii este aplicabilă. Acest aspect este evidenţiat şi de paragraful 59 din Hotărârea CJUE în Cauza C-266 /09 Stichting Natuur en Milieu şi alţii v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, care arată că o comparare a interesului public servit de divulgarea unei informaţii despre mediu şi a interesului particular servit de refuzul divulgării trebuie realizată în fiecare caz în parte, prezentat autorităţilor competente, chiar şi atunci când legiuitorul naţional stabileşte printr-o dispoziţie cu caracter general criterii care să permită o înlesnire a acestei evaluări comparative a intereselor aflate în joc.
Autorităţile publice trebuie să specifice în mod expres modul în care a luat în considerare satisfacerea interesului publicului prin divulgarea informaţiilor. Din acest punct de vedere, un indicator relevant în punerea în balanţă a celor două planuri este reprezentat de sănătatea umană. Atunci când activităţile în desfăşurare produc efecte negative grave asupra sănătăţii umane, ca o bună practică ar trebui prezumat faptul că prevalează interesul superior al publicului. De exemplu, în cazul instalaţiilor de creştere intensivă a păsărilor de curte şi a porcinelor, mirosul poate reprezenta o problemă importantă de mediu care este de natură să afecteze sănătatea populaţiei care locuieşte în vecinătatea acestor ferme.
De exemplu, Regulamentul (CE) nr. 1.367/2006 al Parlamentului European şi al Consiliului privind aplicarea, pentru instituţiile şi organismele comunitare a dispoziţiilor Convenţiei de la Aarhus privind accesul la informaţii, participarea publicului la luarea deciziilor şi accesul la justiţie în domeniul mediului prezumă existenţa unui interes public superior atunci când furnizarea informaţiilor se referă la emisiile în mediu.
Totodată, potrivit paragrafului 39 din Hotărârea în Cauza T-264/04 WWF-EPO v. Consiliul Uniunii Europene a Tribunalului de Primă Instanţă, pentru ca aceste excepţii să fie aplicabile, riscul de a aduce o atingere interesului public trebuie să fie suficient de previzibil, iar nu pur ipotetic.
În ce mod autoritatea publică trebuie să răspundă solicitantului în situaţia 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 şi va oferi informaţii cu privire la procedura de recurs reglementată de Convenţia Aarhus.
Ca şi în cazul disponibilizării informaţiilor de mediu solicitate de către un membru al publicului, şi refuzul trebuie transmis cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de o lună de la data înaintării cererii, cu excepţia situaţiei în care complexitatea informaţiei 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 şi despre motivele acesteia. Această obligaţie este aplicabilă atât în ceea ce priveşte refuzul oral, cât şi în ceea ce priveşte refuzul scris. O justificare completă a motivelor de refuz este de natură să ofere solicitantului posibilitatea de a reformula şi de a retrimite cererea. Motivele de refuz pot include: determinarea faptului că informaţiile solicitate se încadrează în

una dintre situaţiile de excepţie, însă ulterior punerii în balanţă a interesului public superior şi a divulgării documentelor care cuprind informaţii care se încadrează în una dintre aceste excepţii; faptul că cererea a fost formulată într-un mod prea general sau că autoritatea publică în cauză nu deţine informaţiile solicitate şi nu cunoaşte nicio altă autoritate publică ce ar putea deţine acele informaţii.

Sunt percepute taxe pentru obţinerea informaţiilor de mediu solicitate?

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

Cum poate fi contestat răspunsul autorităţilor publice la o solicitare privind informaţii de mediu?

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

Convenţia Aarhus nu condiţionează accesul solicitantului la procedura de recurs judiciară de parcurgerea mai întâi a procedurii administrative de plângere prealabilă la conducătorul autorităţii publice căreia i-a fost făcută solicitarea, însă nu o interzice în cazul în care un stat impune o astfel de cerinţă. În România, cele două remedii sunt separate şi nu interdependente. Cu titlu de exemplu, în Decizia nr. 118/2010 a Curţii de Apel Timişoara, instanţa a dispus faptul că dispoziţiile din legislaţia naţională care preiau prevederile Convenţiei Aarhus^15 reglementează „posibilitatea, iar nu obligaţia imperativă a formulării plângerii prealabile“. Pe cale de consecinţă, sesizarea instanţei de contencios administrativ, spre exemplu, poate fi făcută independent de îndeplinirea procedurii prealabile.

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

Cu titlu de excepţie, Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice sau private asupra mediului prevede obligaţia pentru persoanele care fac parte din public, astfel cum este definit de lege, de a se adresa cu titlu preliminar autorităţii publice emitente a deciziei etapei de încadrare sau autorităţii 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 cunoştinţa publicului a respectivei decizii, iar autoritatea publică are obligaţia de a răspunde la plângerea prealabilă tot în termen de 30 de zile de la data înregistrării acesteia la respectiva autoritate publică. Procedura de soluţionare a plângerii prealabile în faţa autorităţii publice emitente a deciziei trebuie să se desfăşoare cu celeritate, să fie echitabilă şi corectă şi să nu presupună costuri pentru persoana interesată.

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

Cu titlu de exemplu, Legea nr. 292/2018 reglementează accesul la justiţie 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 instanţei de contencios administrativ competente pentru a ataca actele, deciziile sau omisiunile autorităţilor publice competente care fac obiectul participării publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu. Instanţa de contencios administrativ trebuie să decidă atât cu privire la aspectele substanţiale, cât şi cu privire la aspectele procedurale în ceea ce priveşte participarea publicului la procesul de luare a deciziilor de mediu.

În ceea ce priveşte participarea publicului în timpul pregătirii planurilor, programelor şi politicilor legate de mediu, statele au obligaţia de a lua toate măsurile practice adecvate şi/sau vor promova prevederi în vederea participării publicului în procesul de pregătire a planurilor, programelor şi politicilor legate de mediu. Participarea publicului trebuie să se realizeze într-un mod transparent şi onest, ulterior furnizării informaţiei necesare. Publicul potenţial participant va trebui identificat de către autoritatea publică, luând în considerare obiectivele Convenţiei Aarhus şi ale

legislaţiei în vigoare care preiau dispoziţiile acesteia. Aceasta va trebui să depună toate diligenţele pentru asigurarea oportunităţilor necesare pentru participarea publicului în timpul pregătirii politicilor legate de mediu.
Organizaţiile nonguvernamentale care se încadrează în definiţia specifică din Convenţia Aarhus referitoare la public sunt prezumate a avea un interes suficient sau a li se încălca un drept al acestora, îndeplinind astfel condiţiile referitoare la capacitate. Explicaţii în acest sens sunt oferite de paragrafele 38, 39, 46 şi 47 din Hotărârea CJUE în Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg.^16
^16 Referitor la accesul la căile de atac al organizaţiilor nonguvernamentale din domeniul mediului, Hotărârea CJUE în Cauza C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg stabileşte următoarele:
Paragraful 38. În ceea ce priveşte condiţiile de admisibilitate a căilor de atac, se reţin două ipoteze: admisibilitatea unei căi de atac poate fi subordonată unui „interes suficient“ sau invocării de către reclamant a „încălcării unui drept“, în funcţie de împrejurarea dacă legislaţia naţională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiţii.
Paragraful 39. În ceea ce priveşte căile de atac introduse de asociaţiile de protecţie a mediului […] se poate considera că acestea au fie un interes suficient, fie drepturi care pot fi încălcate, în funcţie de împrejurarea dacă legislaţia naţională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiţii de admisibilitate.
Paragraful 46. Deşi asociaţiile respective trebuie să poată invoca aceleaşi drepturi ca şi particularii, ar fi contrar obiectivului de a asigura un acces amplu la justiţie publicului interesat, pe de o parte, precum şi principiului efectivităţii, pe de altă parte ca, la rândul lor asociaţiile menţionate 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 protecţia intereselor particularilor priviţi individual.
Paragraful 47. Rezultă […] că noţiunea „încălcarea unui drept“ nu poate depinde de condiţii pe care le-ar putea îndeplini numai alte persoane fizice sau juridice, precum, de exemplu, condiţia de a se afla în vecinătatea mai apropiată sau mai îndepărtată a unei instalaţii sau cea de a suporta într-un mod sau în altul efectele funcţionării acesteia.
Sistemul procedurii administrative nu este de natură să înlocuiască posibilitatea solicitantului de a se adresa unei instanţe 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 prealabile, deciziile privind accesul la informaţie pot fi analizate chiar de către autoritatea publică în discuţie sau printr-o procedură administrativă, acestea fiind mijloace mult mai accesibile şi mai rapide.
Convenţia Aarhus pune accent pe necesitatea ca aceste mecanisme (administrative sau judiciare) să nu presupună costuri împovărătoare, respectiv să fie gratuite, acolo unde este posibil sau să nu fie prea scumpe. Un litigiu în faţa unei instanţe de judecată poate fi mai îndelungat şi mai costisitor, în condiţiile în care accesul la informaţie este, în general, necesar cât mai repede.
În situaţia în care solicitantul nu a primit un răspuns la plângerea depusă în termenul legal stabilit, acesta poate depune o cerere în faţa instanţei de contencios administrativ competentă pentru examinarea actelor sau omisiunilor autorităţii publice respective. Mai mult, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente şi terţa persoană vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim ca urmare a furnizării de informaţii privind mediul.
Plângerea prealabilă adresată conducătorului autorităţii publice în cauză se soluţionează în România în conformitate cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare, şi este scutită de taxe. Conform art. 7 alin. (1), solicitarea revocării, în tot sau în parte, a actului administrativ individual se depune în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Conform art. 8 alin. (1), persoana nemulţumită 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 instanţa de contencios administrativ competentă pentru a solicita anularea, în tot sau în parte, a actului, repararea pagubei cauzate şi, eventual, reparaţii pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluţionarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri, precum şi prin refuzul de efectuare a unei anumite operaţiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim.
Decizia finală luată în concordanţă cu prevederile privind accesul la justiţie în probleme referitoare la accesul publicului la informaţia de mediu reprezintă titlu executoriu şi este obligatorie pentru autoritatea publică care deţine informaţia. Motivele trebuie să fie declarate în scris, cel puţin în cazul în care informaţia este refuzată.
Prezentul ghid este destinat îndrumării şi instruirii tuturor funcţionarilor publici care sunt implicaţi în procedura de furnizare a răspunsurilor la solicitări de informaţie de mediu.