

Accesul la informația de mediu în arhitectura dreptului la un mediu sănătos
– Aspecte teoretice și practice –*

Conf. univ. dr. Andrei Duțu-Buzura

Considerații generale. Semnată la 25 iunie 1998 la Aarhus, în cadrul Comisiei Economice a Națiunilor Unite pentru Europa, Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (ratificată de România prin Legea nr. 86 din 10 mai 2000) a adus o contribuție importantă la recunoașterea așa-ziselor drepturi procedurale aferente realizării dreptului la mediu. Preambulul său începe prin a reaminti principiul 1 al Declarației de la Stockholm asupra mediului uman și recunoaște „că orice persoană are dreptul să trăiască într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale” și, totodată, îi revine „sarcina, atât la nivel individual, cât și în asocierea cu alții, să protejeze și să îmbunătățească mediul în beneficiul generațiilor prezente și viitoare” și să respecte o atare îndatorire. Din această perspectivă și „spre a fi capabili să mențină acest drept și să respecte o atare sarcină”, cetățenii „trebuie să aibă acces la informație, să fie îndreptățiți de a participa la luarea deciziilor și să aibă acces la justiție în probleme de mediu”.

Potrivit art. 1 al Convenției, titular al drepturilor de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale este oricare persoană „din generațiile prezente și viitoare”¹.

Cele trei drepturi procedurale au semnificații interdependente și compatibile și exercitarea lor se favorizează și se potențializează reciproc; asigurarea accesului la informație are loc în vederea facilitării participării la luarea deciziei și a accesului la justiție în domeniu [art. 3 (2) pct. 2]. În înțelesul Convenției, *informație de mediu* [art. 3 pct. 3 lit. a), b) și c)] înseamnă orice informație scrisă, vizuală, audio, electronică sau sub orice formă materială, privind: *starea elementelor de mediu* (aer și atmosferă, apa, solul, pământul, peisajul și zonele naturale, diversitatea biologică, inclusiv organismele modificate genetic și interacțiunile dintre acestea), *factori* (substanțe, energie, zgomotul și radiația și activitățile ori măsurile, inclusiv măsurile administrative, acordurile de mediu, politicile, legislația, planurile și programele în materie), *starea sănătății și siguranței umane* (condițiile de viață umană, zonele culturale și construcțiile și modul în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea elementelor de mediu ori de factori).

Accesul la informația de mediu presupune îndrituirea publicului de a i se pune la dispoziție, ca răspuns la o cerere, de către autoritățile publice, a informației de mediu solicitate fără a fi necesară declararea interesului și sub forma cerută (în afara situațiilor e mai rezonabil, motivat să fie prezentate sub una anume ori e deja disponibilă publicului sub altă formă), în cel mai scurt timp și cel mai târziu la o lună de la depunerea cererii. O solicitare de acest gen poate fi refuzată din motive de situații concrete dacă: a) autoritatea publică nu deține informația respectivă; b) cererea e vizibil nerezonabilă sau e formulată într-o manieră prea generală; c) se referă la documente în curs de elaborare sau privește sistemul de comunicații interne ale autorității publice, în cazul în care o astfel de excepție este prevăzută de legea națională sau de practica obișnuită, luându-se în considerare interesul public în cazul unei asemenea dezvăluiri (art. 43 4 pct. 3). Deopotrivă, și, respectiv, o solicitare de informație de mediu poate fi refuzată dacă dezvăluirea acesteia ar afecta

* Studiu realizat în cadrul TDEC – Tranziție digitală și ecoclimatică (Cod 1882935467) (2024–2026).

¹ A. Duțu-Buzura, *Tratat de dreptul mediului*, Editura „Universul Juridic”, București, 2026, p. 174-176.

în mod negativ: a) confidențialitatea procedurilor autorităților publice, în cazul în care o astfel de confidențialitate este prevăzută de legislația națională; b) relațiile internaționale, siguranța națională sau securitatea publică; c) cursul justiției, dreptul unei persoane de a beneficia de o judecată dreaptă sau dreptul unei autorități publice de a conduce o anchetă de natură penală sau disciplinară; d) confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale; e) drepturile de proprietate intelectuală; f) confidențialitatea unor date personale și/sau a unor dosare aparținând unei persoane fizice, atunci când această persoană nu a consimțit la publicarea informațiilor, în cazul în care o astfel de confidențialitate este prevăzută de legislația națională ; g) interesele unei terțe părți; h) mediul la care se referă informația (art. 4 pct. 4).

Se precizează că motivele de refuz menționate trebuie interpretate în mod restrictiv, luându-se în considerare satisfacerea interesului publicului prin divulgarea informațiilor și posibilitatea ca informația solicitată să fie legată de emisiile în mediu.

Participarea publicului la deciziile privind activitățile specifice vizează, conform prevederilor art. 6, pe cele legate de procedura de autorizare (enumerată în anexa 1), pe cele referitoare la activitățile ce nu sunt prevăzute acolo, dar care pot avea un efect semnificativ asupra mediului, cu posibilitatea exceptării, de la caz la caz, a acțiunilor ce au ca scop apărarea națională.

Publicul interesat e informat, prin anunț public ori în mod individual, când este cazul, despre demararea unei proceduri de luare a deciziei de mediu, care să includă limite de timp rezonabile, pentru diferitele faze, i se asigură accesul, în vederea examinării, la cerere, gratuit și într-un timp foarte scurt, la totalitatea informațiilor relevante pentru procesul decizional, care sunt disponibile în timpul procedurilor respective, dreptul de a formula și transmite comentarii, analize și opinii, decizia trebuie să țină seama de rezultatul participării publicului.

Proceduri și condiții speciale sunt prevăzute pentru participarea publicului în timpul pregătirii planurilor, programelor și politicilor legate de mediu (art. 7), precum și la cea a regulamentelor de aplicare, a normativelor și instrumentelor legale obligatorii, general aplicabile (art. 8).

Accesul la justiție se referă la posibilitatea pentru orice persoană care consideră că solicitarea informației a fost ignorată, în mod greșit refuzată, parțial sau în totalitate, ori care consideră că a primit un răspuns inadecvat sau că cererea sa nu a fost tratată conform procedurii stabilite, de a avea acces la o procedură de recurs în fața instanței de judecată sau a altui organism independent și imparțial prevăzut de lege.

1. Dreptul la informația de mediu în contextul Convenției de la Aarhus. Efectivitatea dreptului la informația de mediu comportă importante rezerve, atât doctrinare, cât și politice și întâmpină diverse obstacole, în special de ordin tehnic și cultural, deopotrivă, în exprimarea precisă și concretă a semnificațiilor și implicațiilor sale și mai ales punerea lor în operă. Asemenea aspecte se manifestă în mai multe privințe, referindu-se, de exemplu, la definiția (acceptiunea) legală a „informației de mediu”, condițiile accesului la aceasta, excepțiile aferente, procedura administrativă de urmat, accesul la justiție în materie și rezultatele sale ș.a. Și configurația reglementărilor juridice aferente favorizează fragilizarea efectivității și eficienței unui asemenea drept. El cunoaște mai întâi o proclamare (consacrare) la nivel internațional, prin documente cu valoare juridică diferită, urmată de reglementări în planul dreptului UE și expresii corespunzătoare de transpunere în cadrele naționale, toate aceste „straturi” fără a se corobora și asambla perfect într-un sistem coerent, lipsit de lacune, contradicții și paralelisme și astfel predispus la maxima

eficiență². Un rol important în consacrarea și recunoașterea juridică a acestui drept îl are *Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu din 25 iunie 1998 (Convenția de la Aarhus)*, care consacră și organizează exercitarea celor trei drepturi-garanții ale dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic³. Din 2002 Comitetul de examinare a respectării Convenției (ori *compliance committee*) stabilit de către Părți poate primi reclamații ale statelor și organizațiilor neguvernamentale (ONG) pentru a examina, în mod neconflictual, nejudiciar și consultativ dacă Convenția este corect aplicată de către toți cei ținuți în acest sens. Organismul respectiv neavând putere de decizie, nu face, în urma examinării, decât o recomandare adresată reuniunii Părților și care întotdeauna a fost aprobată de către state. Altfel spus, în cele peste 85 de dosare în care Comitetul a constatat o proastă sau o corespunzătoare aplicare a Convenției, Părțile implicate au acceptat întotdeauna concluziile respective care nu reprezintă nicio sancțiune și nicio condamnare, dar un evident rol de îndrumare a aplicării și de explicitare a conținutului prevederilor documentului internațional. În acest context general, în perioada 2010–2014 Comitetul a verificat, ca urmare a unor plângeri primite din partea a două ONG-uri, modalitatea în care România a respectat o serie de dispoziții ale Convenției de la Aarhus [art. 4 alin. (1), (2), (4), (6), (7); art. 6 alin. (3) și (7); art. 7; art. 9 alin. (4)]. Concluziile reieșite au făcut obiectul, mai întâi, al deciziei V/9j a Reuniunii Părților din 2014 de la Maastricht *privind respectarea de către România a dispozițiilor care îi incumbă în virtutea Convenției*, iar în urma documentelor depuse de țara noastră ca răspuns la criticile aduse și a raportului de aplicare a respectivei decizii, întocmite de același Comitet, potrivit căreia „aceasta nu a satisfăcut încă toate prescripțiile documentului respectiv”, în cadrul celei de a 6-a Reuniuni a Părților de la Budva (Muntenegru) din 2017 s-a adoptat Decizia VI/8h prin care formulează o serie de recomandări cu caracter general în domeniu, cere Părții să ia de urgență măsuri pentru a da urmare deplină altora precizate în text, își însușește concluziile pertinente ale Comitetului din comunicarea ACCC/C/2012/69, primește cu satisfacție voința României de a accepta recomandările Comitetului (de a adopta măsuri legislative, reglementare ori administrative, a revedea cadrul juridic pertinent și a prevedea dispoziții practice

² Astfel, în plan internațional, principiile 4 și 19 ale *Declarației de la Stockholm (1972)* evocă mijloacele aflate la dispoziția publicului spre a exercita în deplină cunoștință de cauză responsabilitatea sa față de mediu; pct. 5 al capitolului consacrat economiei, științei și tehnicii al *Actului final* de la Helsinki (1975) declară că „succesul unei politici de mediu presupune ca toate categoriile de populație și toate forțele sociale conștiente de responsabilitățile lor să contribuie la protejarea și ameliorarea mediului”; punctul 10 al *Declarației de la Rio (1992)* și art. 1 din *Convenția de la Aarhus* consacră expres accesul la informația de mediu; în cel al dreptului UE operează Directiva nr. 2003/4/CE din 28 ianuarie 2003 relativă la accesul publicului la informația de mediu; în dreptul intern, art. 31 al Constituției consacră dreptul la informație; O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului consacră, în art. 5 lit. a), accesul la informația privind mediul ca o garanție procedurală a dreptului la mediu, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare, cadrul juridico-instituțional intern de asigurare a unui atare drept e reprezentat de: Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (republicată); H.G. nr. 878 din 28 iulie 2005 privind accesul publicului la informația privind mediul; H.G. nr. 564 din 26 aprilie 2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul; Ordinul Ministrului Mediului nr. 1325 din 22 septembrie 2000 privind participarea publicului, prin reprezentanții săi, la pregătirea planurilor, programelor, politicilor și legislației privind mediul; Ordinul Ministerului Mediului nr. 1182 din 18 decembrie 2002 pentru aprobarea Metodologiei de gestionare și furnizare a informației privind mediul, deținută de autoritățile publice pentru protecția mediului.

³ Ratificată de România prin Legea nr. 86 din 10 mai 2000.

de adecvare a procedurilor) și a cerut să prezinte Comitetului, până la 1 octombrie 2019 și, respectiv, până la 1 octombrie 2020, rapoarte de activitate detaliate privind măsurile luate și rezultatele obținute în aplicarea recomandărilor, să furnizeze orice informații complementare care i-ar putea fi cerute de Comitet pentru a-l ajuta în examinarea progreselor înregistrate. În fine s-a decis examinarea situației la cea de a șaptea Reuniune a Părților, în 2021, România fiind ținută să implementeze până atunci toate și pe deplin recomandările Comitetului de examinare⁴.

2. Accesul la informație în ecuația efectivității dreptului la mediu. Problema efectivității dreptului mediului, inclusiv cea a aspectului său particular vizând accesul la informația privind mediul, care face obiectul contextului abordării teoretice de față, se înscrie în cadrul mai larg al unor evoluții generale în acest domeniu. Astfel, garantarea drepturilor procedurale la informație, consultarea în luarea deciziilor pertinente și accesul la justiție în materie au devenit astăzi principii tot atât de importante precum cele de fond, substanțiale, de conținut, de drept material, precum precauția, prevenirea sau poluatorul-plătește. Procedurile de participare (în sens larg) sunt percepute și prezentate în doctrina juridică ca „noi forme de democrație participativă” ori, și mai mult decât atât, „un aport major la democrație”. În condițiile unei clarificări insuficiente ale realității și imperativului ecologice și asimilării și exprimării juridice a lor pe măsură, asistăm în ultimele decenii la evoluții vizând mai ales un drept și principii procedurale, în ipostaza, devenită clasică, a accesului la informație, consultării la luarea deciziei și accesului la justiție în probleme pendinte. Explicația unei atari situații este asociată îndeobște rolului crescând acordat principiului de drept substanțial al precauției, cu atât mai mult în condițiile în care în prezent deciziile politice, legislative și administrative sunt luate în situații de incertitudine științifică. Tehnologiile cu risc – de mediu și sănătate publică – precum cele bio, privind organismele modificate genetic, aferente produselor chimice, în frunte cu perturbatorii endocrini, nuclearul ori noile tehnologii – de pildă nanotehnologiile ori comunicațiile fără fir – se caracterizează și chiar se fundamentează pe incertitudinea științifică. Principiul precauției permite adoptarea de măsuri protectoare în situații imprecise, neîntemeiate pe evidențe clare și convingătoare, ci cel mai adesea pe estimări ale riscurilor caracterizate prin importante marje de incertitudine. În atari situații chestiunea de procedură joacă un rol crucial: cine ia deciziile și cum se poate garanta că toate aspectele și interesele în prezență sunt luate în considerare? În plus, se impune ca deciziile luate să rămână flexibile și să fie susceptibile a fi modificate ulterior. În măsura în care legitimarea pe principiile de fond au devenit mai discutabile și deci slabe, procedura își asumă mai ales funcția de a legitima politica de mediu.

În dreptul internațional, și în ultima perioadă și în cel național, informarea și, în sens mai larg, participarea publicului sunt adeseori considerate ca un principiu de drept derivat din drepturile omului, ori și mai mult ca fiind inerent principiului statului de drept. În plus, în materie de mediu, participarea are o dublă funcție: contribuie la dezvoltarea perspectivei democratice și ameliorează rezultatul unei politici de mediu, adesea mai slabă în raport cu interesele economice aferente.

3. Dreptul la informația de mediu în sistemul democrației ecologice. Dreptul la informare condiționează efectivitatea celorlalte două componente principale ale democrației de mediu – respectiv participarea publicului la elaborarea și controlul aplicării deciziilor și accesul la justiție în materie. Toate trei elementele se înscriu în filosofia caracteristică ecologiei și

⁴ A. Dușu-Buzura, *Principiile generale ale dreptului mediului*, Editura „Universul Juridic”, București, 2026, p. 257 și urm.

problemelor sale potrivit căreia protecția mediului constituie, deopotrivă, o obligație a statului precum și o îndrituire și îndatorire (responsabilitate) a oricărei persoane (fizice sau juridice); pentru a-și putea exercita în practică o atare îndatorire, cetățenii trebuie ca, direct ori prin grupările lor, să fie în măsură a fi informați și să participe la deciziile care ar putea avea un anumit impact asupra mediului. Această participare este considerată un aport major al contribuției mediului la protecția drepturilor omului: prin dublul său statut pe care îl consacără – drept și îndatorire a indivizilor – dreptul mediului transformă acest întreg domeniu, stimulând ieșirea cetățenilor dintr-o atitudine pasivă, de simpli beneficiari ai unui mediu, cadru de viață de calitate și îi face părtași la responsabilitățile gestionării intereselor colectivității. Revendicarea participării publicului la protecția mediului este legată de caracterele particulare ale problemelor ecologice: universalitate, durată lungă, interdependență⁵. Informarea și participarea publicului sunt intim legate; prima se impune ca o condiție prealabilă a secunde; participarea nu poate fi niciodată eficientă fără o informare care să permită formarea unei opinii; totuși, dacă informația e un predobândit al participării, ea nu este în mod necesar prealabilul unei proceduri de consultare. Aceste două aspecte fundamentale ale democrației administrative au fost consacrate și reglementate inițial și decisiv la nivel internațional prin Convenția de Aarhus din 25 iunie 1998; de aici decurge obligația pentru autoritățile publice care dețin informația privind mediul de a o pune la dispoziția publicului în mod transparent și a veghea la reala accesibilitate a acesteia prin dispoziții practice (art. 4 și 5).

În acest cadru teoretic dreptul (accesul) la informația de mediu se conturează și se afirmă ca un principiu legislativ al dreptului mediului, o garanție procedurală a dreptului fundamental al mediu și o orientare prioritară a reglementărilor juridice ecologice („element strategic” al politicilor publice și legislației în domeniu). S-a afirmat, pe bună dreptate, că Convenția de la Aarhus constituie o traducere obiectivă a dreptului subiectiv la mediu recunoscut în Preambulul și articolul 1 ale documentului; consacrarea unui drept subiectiv reprezintă în mod tradițional protecția unui interes protejat juridic, în acest caz cel de a trăi într-un mediu propriu a asigura „sănătatea și bunăstarea”, iar aceasta înseamnă că dreptul-obiectiv conferă unui subiect posibilitatea de a provoca prin acțiunea sa o procedură la capătul căreia este o normă individuală care prescrie executarea unei sancțiuni contra subiectului care nu își respectă obligația. De aceea tripticul drepturilor democrației de mediu începe cu accesul la informația privind mediul, continuă cu consultarea la luarea deciziei și se încheie cu accesul la justiție, toate împreună reprezentând un instrument operațional, fără de care dreptul la mediu ar rămâne „teoretic și iluzoriu”. Dincolo de asemenea semnificații concrete, în mod evident aceste garanții procedurale joacă un rol determinant în promovarea efectivității dreptului mediului; astfel se asigură implicarea publicului, a societății civile în general, suplinind cerința reprezentativității în condițiile în care mediul ca atare, independent de un interes uman direct și relevant, nu constituie un subiect de drept, titular de drepturi și obligații, prin delegarea anumitor aptitudini „gardienilor” săi. În această perspectivă, dintr-un efort remarcabil de adaptare a răspunsului juridic la particularitățile protecției mediului Convenția de la Aarhus, și într-o primă etapă, a conferit drepturi noi, suplimentare persoanelor (juridice) susceptibile de a acționa în favoarea protecției mediului, reflectând stadiul de dezvoltare al dreptului și prevestind evoluții viitoare, precum conferirea calității de subiect de drept unor elemente ale naturii. Din această perspectivă și în dreptul român accesul la informația de mediu beneficiază de un regim juridic special, mai favorabil decât regimul general al comunicării documentelor administrative. Se distinge între un drept general de acces la informația privind mediul deținută, primită ori stabilită de autoritățile publice ori în contul lor aparținând oricărei

⁵ Asupra problemei, a se vedea: Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 7^e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2016, p. 157 și urm.

persoane și un drept la informația sectorială (în materie de deșeuri, riscuri majore, calitatea aerului, calitatea apei potabile, a apei de îmbăiere ș.a.), inclusiv cea vizând activitățile sensibile (precum organismele modificate genetic și nuclearul).

În îndeplinirea obligațiilor internaționale (asumate prin ratificarea Convenției de la Aarhus) și transpunerea dreptului unional-european în materie (în special Directiva 2003/4/CE) prin Hotărârea Guvernului nr. 878/2005 s-a stabilit cadrul juridic general al accesului oricărei persoane la informația privind mediul deținută de sau pentru autoritățile publice, prevăzându-se condițiile, termenii de bază și modalitățile de exercitare a acestui drept. Conform art. 2 pct. 1 din respectivul act normativ, prin *informația privind mediul* se înțelege: „orice informație scrisă, vizuală, audio, electronică sau sub orice formă materială despre: a) starea elementelor de mediu, cum sunt aerul și atmosfera, apa, solul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, marine și costiere, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente; b) factorii cum sunt substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediu, ce afectează sau pot afecta elementele de mediu prevăzute la lit. a); c) măsurile, inclusiv măsurile administrative, cum sunt politicile, legislația, planurile, programele, convențiile încheiate între autoritățile publice și persoanele fizice și/sau juridice privind obiectivele de mediu, activitățile care afectează sau pot afecta elementele și factorii prevăzuți la lit. a) și b), precum și măsurile sau activitățile destinate să protejeze elementele prevăzute la lit. a); d) rapoartele referitoare la implementarea legislației privind protecția mediului; e) analizele cost-beneficiu sau alte analize și prognoze economice folosite în cadrul măsurilor și activităților prevăzute la lit. c); f) starea sănătății și siguranței umane, inclusiv contaminarea, ori de câte ori este relevantă, a lanțului trofic, condițiile de viață umană, siturile arheologice, monumentele istorice și orice construcții în măsura în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea elementelor de mediu prevăzute la lit. a) sau, prin intermediul acestor elemente, de factorii, măsurile și activitățile prevăzute la lit. b) și c)”. Din această enumerare rezultă că informația de mediu privește toate elementele de mediu, o varietate de activități umane care afectează sau pot afecta mediul, măsurile, inclusiv cele administrative, analizele și prognozele economice, rapoartele la implementarea legislației privind mediul și orice alte acțiuni și activități menite să protejeze mediul și să-i asigure dezvoltarea durabilă.

Pentru a facilita accesul oricărei persoane la informația privind mediul, autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția publicului informațiile pe care le dețin, din oficiu sau la cererea solicitantului, fără justificarea scopului în care au fost cerute și întocmesc registre publice cu tipurile de informații privind mediul pe care le dețin.

Lista autorităților publice, tipul și domeniul informațiilor privind mediul, precum și datele de identificare a compartimentelor specializate de informații și relații publice cărora li se poate solicita informația se centralizează de către Agenția Națională pentru Protecția Mediului și se distribuie, la cerere și periodic, prin mijloace de informare în masă.

Autoritățile publice sunt obligate să asigure în mod gratuit diseminarea imediată și fără întârziere a tuturor informațiilor privind mediul deținute de sau pentru aceste autorități în cazul unor amenințări iminente asupra sănătății populației și mediului, datorate unor activități umane sau unor cauze naturale, astfel încât să permită luarea unor măsuri de prevenire și/sau ameliorare a daunelor provocate.

Pentru asigurarea diseminării active a informației privind datele sau rezumatele datelor rezultate din monitorizarea activităților ce afectează sau pot afecta mediul, operatorii economici care își desfășoară activitatea pe baza unei autorizații/autorizații integrate de mediu au obligația, sub sancțiunea amenzii contravenționale, de a informa trimestrial publicul, prin afișare pe propria

pagină web sau prin orice alte mijloace de comunicare, despre consecințele activităților și/sau ale produselor lor asupra mediului.

Totodată, autoritățile publice pentru protecția mediului furnizează periodic informații privind starea mediului și alte fenomene aferente. O reglementare specială o cunoaște accesul la informație în domeniul apei, unde s-a instituit un mecanism de acces la informațiile de interes public privind gospodăria apelor (prin Ordinul ministerului mediului și gospodăririi apelor nr. 1012/2005).

4. Convenția de la Aarhus – instrument universal al democrației de mediu. Încheiată în cadrul Comisiei Economice a ONU pentru Europa (CEE/ONU), semnată la 25 iunie 1998 la Aarhus (Danemarca) și intrată în vigoare la 30 octombrie 2001 (România fiind primul stat-parte care a ratificat-o prin Legea nr. 86 din 10 mai 2000), *Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în problema de mediu* constituie „un instrument universal al democrației de mediu”, fiind deschis spre aderare oricărui stat membru al ONU, după aprobarea de către reuniunea părților (art. 19.3) și cea de a treia convenție internațională care recunoaște dreptul la mediu⁶. Adoptarea sa a constituit un pas decisiv în procesul de recunoaștere a drepturilor fundamentale procedurale ale democrației de mediu și a favorizat în special afirmarea mișcării de recunoaștere a dreptului de acces la informația de mediu. Din punct de vedere strict tehnic, textul documentului este structurat într-un Preambul (cu 24 de puncte), 22 articole și 2 anexe [una privind lista activităților propuse pentru procedura de autorizare – art. 6.1 lit. a), alta asupra arbitrajului]. Concepția generală este aceea că, la momentul istoric respectiv de dezvoltare a dreptului și asimilare de către acesta a problematicii ecologice dreptul uman la mediu se exprima în dreptul oricărei persoane „de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale și are sarcina, atât la nivel individual, cât și în asociere cu alții, să protejeze și să îmbunătățească mediul în beneficiul generațiilor prezente și viitoare și să respecte prezenta îndatorire” (Preambul, pct. 7) și se rezuma, din punctul de vedere al asigurării efectivității sale, la recunoașterea și garantarea a trei garanții procedurale, conexe și interdependente: accesul la informație, consultarea în luarea deciziei și accesul la justiție privind mediul în dinamica lor. În acest context general, accesul la informația privind mediul era conceput și avea să se manifeste în practica administrativ-judiciară ca un adevărat „droit de savoir”, „drept de a cunoaște”, să ofere elemente juridice de asigurare a unui minim practic al semnificațiilor unui atare drept uman fundamental „de solidaritate” pe calea acestor trei proceduri inovante și specifice, iar în plan mai larg se năștea astfel, din punct de vedere juridic, „democrația (participativă) de mediu”. Aplicarea Convenției și a elementelor de transpunere a sa a exprimat și va implica cel puțin trei demersuri/ipostaze conjugate de acțiune: cea a cetățenilor, pentru care aceștia se vor comporta ca veritabili ecocetățeni activi, cea a autorităților publice, constând într-un comportament participativ și loial și cea a puterii politice, ca expresie a voinței de a moderniza și „ecologiza” relațiile putere-cetățean și administrație-administrat⁷. Astfel, fără îndoială, Convenția Aarhus a consacrat și trasat elementele guvernantei (democratice și specifice) de mediu în secolul XXI⁸.

⁶ Tratatul final a fost semnat de 35 de state și UE. În prezent sunt Părți la Convenție 46 de state și Uniunea Europeană.

⁷ Michel Prieur, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, în No. spécial 1999, „Revue Juridique de l'Environnement”, p. 15-19.

⁸ Jean-Marc Lavieille, *Droit international de l'environnement*, 3^e édition, Ed. Ellipses, Paris, 2010, p. 176-179.

Articolul 15 al documentului permite, în vederea examinării conformării cu prevederile Convenției, stabilirea de către Reuniunea Părților, pe bază de consens, de „aranjamente neconflictuale, nejudiciare și de natură consultativă” care să „permită implicarea adecvată a publicului și pot include opțiunea de a lua în considerare comunicări din partea publicului în probleme legate de Convenție”. Mecanismul suplu astfel stabilit permite o cale de acțiune nejurisdicțională în fața unui Comitet de examinare a respectării (conformării) dispozițiilor Convenției, cu acces al publicului, fără formalisme. Convenția de la Aarhus a stabilit astfel un mecanism procedural destinat să asigure respectarea prevederilor sale de către statele-părți, nedistingându-se cu adevărat, din acest punct de vedere, de alte mari convenții ale dreptului internațional al mediului sau cel al drepturilor omului. Totuși, *Comitetul de examinare* a respectării dispozițiilor Convenției de la Aarhus se deosebește de celelalte structuri de acest gen prin aceea că este abilitat să analizeze „comunicările” ce îi sunt adresate în mod direct de către public; el este, din această perspectivă, mai degrabă cu Consiliul pentru Drepturile Omului al ONU. Aceste mecanisme de observare a respectării dreptului internațional joacă un rol din ce în ce mai important în controlul obiectiv al normei internaționale. Fiind larg deschis către public, Comitetul de examinare a avut ocazia să analizeze numeroase „comunicări”, din care unele se relevă deosebit de interesante în perspectiva interpretării și aplicării în plan intern ale convenției internaționale. Multe situații au privit state membre ale UE. Interpretarea Comitetului poate fi citită din perspectiva și prin intermediul unei legături cu deciziile judecătorilor europeni și cele ale magistraților naționali față de prevederile respectivei convenții. Acest tip de control precum și deciziile Comitetului reprezintă astfel un mijloc pertinent de ameliorare a aplicării dreptului internațional în context intern. Un atare control al respectării unei convenții internaționale prin persoane private se inspiră din precedente aferente altor tratate în materie de mediu, începând cu Protocolul de la Montreal privind protecția stratului de ozon din 1987. Acest control, adoptat prin consens, nu e nici conflictual și nici judiciar, neavând decât un rol consultativ, dar suficient și relativ eficient în îndeplinirea scopului pentru care a fost instituit. Comitetul a fost creat în urma primei Reuniuni a Părților din 2002 și a început să funcționeze din 2003 cu 8 membri sub președinția lui Veit Koester. Regulamentul care stabilește procedura aplicabilă rezultă dintr-o decizie 1/7 adoptată de prima Reuniune a Părților de la Lucques (Italia) din 23 octombrie 2002. Primele comunicări către public, circa 10 într-un an, denunță nerespectarea prevederilor documentului, emană de la ONG și privesc în special Turkmenistanul, Ungaria, Ucraina, Kazahstanul. Ele au făcut obiectul deciziilor Părților în cadrul celei de a doua reuniuni a lor, desfășurată la Alma-Ata în 25–27 mai 2005 și constă în sfaturi, recomandări sau avertizări.

5. Uniunea Europeană și accesul la informație și la justiție în materie de mediu. La 17 februarie 2005 Uniunea Europeană a aprobat Convenția de la Aarhus (Decizia 2005/370 a Consiliului, JO L 124 din 17 mai 2005 privind un domeniu de competențe protejate între UE și statele membre. Convenția a fost ratificată, de asemenea, și de acestea din urmă); pentru punerea sa în operă a fost adoptat *Regulamentul (CE) 1367/2006* privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului și *Regulamentul (CE) 1049/2009* privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei. Integrarea Convenției în ordinea juridică a UE a fost considerată și prezentată ca un progres substanțial al promovării democrației de mediu în cadrul unional-european; după ratificarea sa, dezvoltările legislative și jurisprudențiale au avut consecințe notabile nu numai la nivelul instituțiilor Uniunii ci și în cadrul ordinilor juridice naționale, din cauza caracterului său de acord mixt. Acesta a favorizat o promovare concomitentă și, într-o anumită

măsură, convergență de standarde ale democrației de mediu la nivelul UE și în cadrul statelor membre. Promovarea accesului la informația privind mediul a găsit un context favorabil în ordinea juridică unional-europeană; dincolo de recunoașterea principiului, efectivitatea dreptului de acces în materie rămâne condiționată de un ansamblu de factori (interesul de acțiune, tipul de informație accesibil, amploarea excepțiilor...) și de un anumit număr de obstacole legate de funcționarea unei administrații (inerție administrativă, necunoașterea și din cauza tehnicității a informațiilor disponibile, costul accesului...). În plus, cultivarea unui atare acces în contextul UE se înscrie între mize și interacțiuni particulare; pe de o parte, acesta are o dimensiune multiniveluri, iar, pe de alta, definirea și aplicarea legislației de mediu implică adesea coordonarea acțiunii autorităților naționale și instituțiilor unional-europene⁹.

Paralel cu măsurile naționale de aplicare adoptate de către statele membre, UE a elaborat propriile sale norme; și unele și altele sunt supuse controlului Curții de Justiție a UE care este chemată să verifice, în primul rând, compatibilitatea lor cu normele care le sunt superioare și, în al doilea rând, respectarea lor de către autoritățile însărcinate cu aplicarea efectivă a acestora. Instanța de la Luxemburg este astfel în măsură să verifice, chiar să consolideze prin hotărârile sale drepturile particularilor impunând autorităților publice competente, oricare ar fi marja de apreciere care le este recunoscută, să se conformeze obiectivelor generale fixate. Metodele sale de interpretare, fondate în principal pe căutarea și afirmarea efectului util al textelor, îi permit să precizeze în mod concret obligațiile pe care aceste autorități și le asumă în materie de democrație participativă: dreptul la informarea publicului și cel de a participa la elaborarea măsurilor privind mediul, precum și dreptul de a sesiza justiția pentru a contesta pe cele adoptate.

În acest context, CJ-UE a dezvoltat o jurisprudență consistentă și relevantă privind drepturile la informare și la participare a publicului la procesul decizional de adoptare a măsurilor privind mediul, precum și dreptul de acces al publicului la justiție în acest domeniu¹⁰.

Asumarea Convenției înseamnă că textul său se impune tuturor instituțiilor unional-europene, respectiv deopotrivă Consiliului Miniștrilor, Comisiei, Parlamentului European și Curții de Justiție a UE, inclusiv în privința dispozițiilor și procedurilor operabile în caz de neconformare.

Totuși, într-o cauză concretă legată de accesul la justiție în privința UE în materie s-au ridicat o serie de probleme și obiecții în acest context¹¹.

Astfel, în urma reclamațiilor din 2008 ale unor ONG asupra faptului că accesul la CJ-UE le era interzis, cu nerespectarea dispozițiilor Convenției care le garantează accesul la justiție, Comitetul de examinare a respectării acesteia, după o lungă instrucție contradictorie, a formulat concluziile și recomandările sale la 14 aprilie 2011 și apoi la 17 martie 2017 în sensul că Uniunea Europeană nu a respectat prevederile art. 9 paragrafele 3 și 4; constatându-se că UE nu permite accesul la justiție al ONG s-a cerut celei de a 6-a Reuniuni a Părților (Muntenegru, 11–14 septembrie 2017) să constate acest fapt. Pentru prima dată însă o Parte la Convenția Aarhus a contestat concluziile și recomandările Comitetului; la 29 iunie 2017 Comisia Europeană a adoptat

⁹ Pe larg, asupra temei, a se vedea: Emilie Chevalier, *L'accès aux informations environnementales des institutions de l'Union: une partition inachevées?* în „Aménagement/Environnement. Urbanisme et Droit foncier. Revue d'Etudes juridiques”, nr. 2/2019, p. 74 și urm.

¹⁰ Asupra problemei, a se vedea: Patrick Rambaud, *La contribution de la Cour de Justice de l'Union Européenne au développement de la démocratie participative en matière environnementale*, în vol. Eric Canal-Forgues (dir.), „Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international”, Editions A. Pedone, Paris, 2015, p. 239 și urm.

¹¹ Caz comentat, în sens critic, de Michel Prieur, *L'Union Européenne menace la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement*, în „Revue Juridique de l'Environnement”, no. 2, Juin, 2018, p. 223-225.

o rezoluție prin care se respingea decizia acestuia. Documentul a fost examinat de COREPER (Comitetul Reprezentanților Permanenți ai UE care prepară deciziile Consiliului Miniștrilor Europeni) la 11 iulie 2017; mai multe organizații neguvernamentale au intervenit în acest cadru pentru a alerta statele asupra poziției Comisiei. Un prim compromis a avut loc la Consiliul Miniștrilor Europeni pentru Agricultură și Pescuit din 17 iulie 2017 în privința poziției de adoptat în cadrul celei de a 6-a reuniuni a Părților, fiind vorba de un Consiliu fără prezența și acordul miniștrilor de justiție și ai mediului. Zece dintre ei s-au opus respingerii concluziilor și recomandărilor Comitetului de examinare, iar marea majoritate pentru găsirea unui compromis. UE trebuia să găsească procedura care, eventual, să-i permită să impună punctul de vedere al Comisiei, fără totuși a se compromite în fața Părților la Convenție și a membrilor săi. S-a decis astfel de a nu se respinge concluziile Comitetului, ci de a se propune Reuniunii Părților de a amenda proiectul rezoluție VI/8f privind respectarea de UE a obligațiilor care îi incumbă în virtutea Convenției. Amendamentele propuse erau: înlocuirea „își asumă concluziile Comitetului de examinare” prin „ia notă de concluziile Comitetului de examinare”; înlocuirea „recomandă Părții vizate de a face în așa fel încât” prin „recomandă ca Partea vizată să considere că...”, să se suprima toate mențiunile referitoare la jurisprudența CJUE ori a Comitetului însuși. Argumentul principal utilizat era că, din cauza separării puterilor, Consiliul Miniștrilor nu poate da instrucțiuni ori să facă recomandări Curții de Justiție.

În lipsa unui compromis acceptat de toți, Uniunea Europeană și-a retras poziția sa anunțată inițial, iar cea de a 6-a Reuniune a Părților avea să accepte, fără vot, un nou compromis, decidând să nu cedeze unui „șantaj” al UE. Chestiunea nerespectării de către Bruxelles a Convenției a fost trimisă viitoarei Reuniuni a Părților din 2021. Nicio Parte nu a luat cuvântul pentru a susține poziția unional-europeană. „Este o falsă victorie pentru Uniunea Europeană care rămâne astfel considerată că nu ar fi respectat articolul 9. Ea are, în fapt, un răstimp la dispoziție pentru a se conforma Convenției. Este o falsă înfrângere pentru Convenția de la Aarhus și mai ales pentru Comitetul care a fost, în fapt, obligat să revină asupra opiniei sale de către UE, dar fără ca concluziile lui să fie respinse din punct de vedere juridic. În consecință, chiar dacă nu au fost adoptate amendamentele propuse de Uniune pentru proiectul de decizie VI/8f, concluziile și recomandările formulate de Comitet rămân în ochii tuturor statelor actul public ce constată că Uniunea Europeană nu a respectat art. 9 în ceea ce privește accesul la justiție al ONG”¹².

6. Experiența României. Ultimele două reuniuni ale Părților la Convenția Aarhus au adoptat două decizii [cea de la Maastricht (2014), Decizia V/9g și, respectiv, cea de la Budva (2017), Decizia VI/8h] privind constatarea neconformității României în raport cu prevederile documentului internațional vizând, în principal, refuzul accesului la informația de mediu, motivarea refuzului de a o furniza, satisfacerea cu prioritate a interesului public atunci când se refuză furnizarea unei informații privind mediul, furnizarea acesteia în format electronic sau hard copy, obligația de a avea o procedură administrativă de revizuire a solicitării de a furniza respectiva informație.

În fapt, în 2005 solicitarea publicului (prin intermediul unui ONG) de a avea acces la licențe miniere a fost refuzată atât de autorități, cât și prin respingerea acțiunii corespunzătoare introduse în justiție; în 2010, solicitarea societății civile de a avea acces la studiul arheologic și la documentația înaintată Comisiei Naționale de Arheologie a Ministerului Culturii a fost refuzată, soluție menținută și în acțiunea judiciară; în fine, tot în 2010, s-a respins cererea de informații adresată Agenției Naționale pentru Resurse Minerale (ANRM) privind licențele de

¹² Michel Prieur, *L'Union Européenne menace la Convention d'Aarhus*, lucr. cit., p. 225.

explorare/exploatare minereuri în vigoare, cantitatea de minereu explorat/exploatat pe fiecare licență, stadiul exploatării de la Baia Mare, ce măsuri s-au adoptat după accidentul din 2000, oferirea de copii ale licențelor de explorare/exploatare. Sesizat în condițiile prevăzute de Convenție, Comitetul de examinare a formulat considerațiile și evaluările sale, adoptate și comunicate României, conform procedurii pertinente, care reprezintă importante contribuții la clarificarea unor importante aspecte ale asigurării accesului publicului la informația de mediu.

6.1. *Concluziile din Cazul ACCC/C/2010/51 privind Strategia Energetică a României* (aprobată prin H.G. nr. 1069/2007) se referă la trei constatări:

a) *nerespectarea art. 4 alin. (1), (2) și (7) din Convenție* prin neoferirea unui răspuns la două solicitări de informație de mediu; în fapt, autoritățile publice nu au răspuns la două cereri de informație formulate de către solicitant în legătură cu procesul de luare a deciziei privind propunerea de construcție a unei noi centrale nucleare;

b) *nerespectarea art. 4 alin. (1) și (4) din convenție*, prin nejustificarea într-un mod adecvat a refuzului de a dezvălui informația de mediu solicitată; în concret, la o cerere nu s-a asigurat informația cerută în legătură cu posibilele locații ale centralei nucleare și nu s-a justificat într-un mod adecvat refuzul de a dezvălui informația către public;

c) *nerespectarea dispozițiilor art. 7, coroborate cu cele ale art. 6 alin. (3) din Convenție*, prin neoferirea unui termen rezonabil publicului pentru a transmite comentarii; acestuia nu i s-a oferit o perioadă de timp suficientă pentru a lua cunoștință și pentru a depune comentarii în legătură cu draftul Strategiei Energetice a României 2007.

În susținerea constatării acestor situații de fapt și încălcări ale prevederilor respective ale Convenției, Comitetul de examinare a avut în vedere argumente pertinente și suficiente. Astfel, referitor la ignorarea primelor două cereri de informație din cele trei, în legătură cu procedura de luare a deciziei privind propunerea de construire a unei centrale nucleare, din moment ce autoritățile nu au răspuns deloc, acestea reprezintă fapte reale [1. lit. a)].

În privința situației de la 1. b) s-a concluzionat că România nu a reușit să prezinte că vreunul dintre motivele de refuz prevăzute de art. 4 din Convenție (confidențialitate prevăzută de lege, afectarea relațiilor internaționale, siguranței naționale sau securității publice, cursului justiției ș.a.) oferă o bază suficientă pentru a nu dezvălui informația solicitată privind posibilele locații ale centralei nucleare; deși o parte din informația solicitată în primă instanță a fost declassificată și a fost pusă la dispoziția publicului, restul a fost refuzată fără a se oferi motive suficiente și fără a se demonstra că interesul public a fost luat în considerare. În fine, referitor la situația de la 1. c) s-a constatat că publicul larg a avut, în mod formal, un termen de doar 11 zile pentru a lua la cunoștință de draftul Strategiei Energetice 2007 și pentru a trimite comentarii; în pofida faptului că unii membri ai publicului au avut posibilitatea de a depune comentarii și în afara acestei perioade s-a considerat că România nu a reușit să asigure un interval rezonabil pentru participarea/consultarea publicului în cazul unui asemenea document.

Așadar, constatările de nerespectare a Convenției au vizat în concret: refuzul (ignorarea) de a răspunde la cererea de oferire a informației de mediu (2 cereri); insuficienta motivare a refuzului și lipsa demonstrării că interesul public a fost luat în considerare privind dezvăluirea informațiilor (1 cerere) și neasigurarea unui interval rezonabil pentru consultarea publicului în adoptarea unei decizii privind mediul.

Regimul de conciliere a dreptului de acces la informația privind mediul cu secretul industrial și comercial și prevalența primului cunoaște o serie de particularități în materie nucleară. În această privință, dreptul la informația de mediu extins la activitățile periculoase de jurisprudența

CEDO¹³ este nuanțat în mod special prin imperativul transparenței care guvernează activitățile nucleare civile. Acestea din urmă, ca element al politicii și strategiei energetice generează informația privind mediul căreia i se aplică regimul juridic prefigurat în plan internațional de Convenția de la Aarhus. „Cultura” dacă nu „cultul” secretului se confruntă astfel cu cel al siguranței nucleare și exigentei asigurării a dreptului de acces la informația privind mediul în context nuclear¹⁴.

6.2. *Concluziile din Cazul ACCC/C/2012/69* privind autorizarea de mediu a proiectului Roșia Montană, cuprinde următoarele constatări:

a) *nerespectarea art. 4 alin. (1) și (2)* din Convenție prin neoferirea unei copii materiale sau electronice a informației de mediu solicitate, prin refuzul de a oferi accesul la informație și nereușita de a redacta într-un mod valid refuzul privind solicitarea de informație privind mediul; în fapt, solicitanților nu li s-a oferit o copie materială sau electronică a studiului arheologic precum au solicitat, iar accesul la informație le-a fost refuzat pe motivul dreptului de proprietate intelectuală;

b) *nerespectarea art. 4 alin. (6)* prin nesepararea informației confidențiale de informația neconfidențială; informația solicitată de public privind mineritul nu a fost transmisă, refuzul nu a fost redactat în conformitate cu motivele de refuz acceptate și prevăzute de Convenție, iar informația exceptată de la regula de a fi făcută publică nu a fost separată de informația ce poate fi dezvăluită;

c) *nerespectarea art. 4 alin. (7)* prin nereușita de a oferi motivele de refuz privind solicitarea de informație de mediu; nu s-a oferit o motivare pentru refuzul de a dezvălui informația referitoare la minerit;

d) *nerespectarea art. 6 alin. (3) și (7)* prin neoferirea publicului a posibilității de a participa la procedura de emitere a certificatului de descărcare arheologică;

e) *nerespectarea art. 9 alin. (4)* prin neasigurarea că procedurile de acțiune sunt efective și finalizate în timp util; procedura de revizuire privind solicitările de informații nu a oferit o remediere în timp util și efectivă.

Referitor la constatarea de la 2. a), conform punctului de vedere al Comitetului de examinare nu sunt îndeplinite exigențele art. 4 al Convenției, prin simpla punere la dispoziție a informației în mod gratuit, întrucât textul respectiv cere în mod expres să fie oferite solicitantului copii ale documentației cerute; așadar, oferirea accesului în mod gratuit spre examinare a documentației solicitate nu poate echivala cu oferirea unei copii a informației solicitate.

De asemenea, în privința invocării excepției dreptului de proprietate intelectuală (acceptată în jurisprudența românească a Curții de Apel București) s-a considerat că aceasta este neîntemeiată întrucât studiul arheologic trebuie tratat în mod similar cu studiile E/A (de evaluare a impactului asupra mediului) și, ca atare, se impune accesul la informație, consultarea și accesul la justiție al publicului conform Convenției Aarhus. Mai mult, și în ce privește pretinsa excepție a confidențialității informațiilor comerciale și industriale în raport cu licențele de minerit s-a apreciat că „România, nereușind să ofere motive suficiente pentru refuzul de a furniza informațiile solicitate, limitează în mod semnificativ transparența și responsabilitatea în privința felului în care implementează Convenția și, prin urmare, se consideră că nu acționează în spiritul Convenției.”

¹³ CEDO, *hotărârea din 30 noiembrie 2004*, cauza Oneryildiz c. Turcia, nr. 48939/98, paragr. 6.

¹⁴ Asupra problemei în dreptul francez, a se vedea: Hubert Delzangles, Marine Fleury, Laura Monnier, *Droit à l'information environnementale vs. secret industriel et commercial: une conciliation a l'épreuve en droit nucléaire*, în „Revue Juridique de l'Environnement” no. 4, Décembre, 2018, p. 675 și urm.

Referitor la constatarea de la pct. 2. b), Comitetul pune accentul pe faptul că deși partea interesată deține o bază legală pentru corecta punere în practică a articolului 4 alin. (6) din Convenție, prin prevederile art. 15 alin. (1) din H.G. nr. 878/2005, în practică dispozițiile internaționale respective nu sunt corect puse în aplicare de autoritățile publice românești, acestea nereușind să asigure posibilitatea separării informației confidentiale de cea neconfidențială.

Constatarea enunțată la pct. 2. C) cuprinde un exemplu concret al neaplicării procedurii aprobării tacite a acelor administrative de mediu. În speță, la momentul în care au fost cerute informațiile referitoare la licențele miniere, solicitantului nu i s-a răspuns acesta fiind considerat un răspuns tacit; nereușindu-se oferirea motivelor refuzului referitor la informația ce face referire la minerit în anul 2010, partea interesată a nerespectat prevederile art. 4 alin. (7) din Convenție.

Un alt aspect important al cazului privește faptul că dată fiind însemnătatea emiterii certificatului de descărcare arheologică, în cadrul procedurii aferente trebuie să se ofere suficient timp la dispoziție pentru informarea publicului și pentru ca acesta să se poată pregăti și să participe la luarea deciziilor privind mediul, să formuleze comentarii, informații, analize sau opinii, altfel nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (3) și (7) din Convenție.

În fine, procedurile judiciare de soluționare a cererilor privind informațiile de mediu în contencios administrativ având o durată de cele mai multe ori de aproximativ 2 ani Comitetul a considerat că nu se asigură cerința art. 9 alin. (4) din Convenție ca acestea să ofere o „remediere adecvată și efectivă”.

6.3. Recomandări ale Comitetului de examinare. În consens cu asemenea constatări și concluzii, Comitetul de examinare a formulat și transmis României o serie de recomandări menite să corecteze situația existentă și să o conformeze în plan legislativ, administrativ și cel al practicilor cu exigențele Convenției de la Aarhus.

Astfel, ca *măsuri de ordin practic* privind aplicarea obligațiilor rezultate din Convenție și legislația națională pertinentă sunt reținute: a) răspunderea la toate solicitările membrilor publicului pentru accesarea informației privind mediul pe cât de repede posibil și cel mai târziu într-o lună de la transmiterea solicitării, iar, în caz de refuz, specificarea motivelor acestuia; b) interpretarea într-un mod restrictiv a motivelor de refuz privind accesul la informația de mediu, luându-se în considerare satisfacerea interesului publicului prin divulgarea informațiilor și prin menționarea în refuz a modului în care interesul publicului a fost luat în considerare; c) acordarea unor termene rezonabile, proporționale cu natura și complexitatea documentului, pentru ca publicul să ia la cunoștință proiectele documentelor strategice ce fac obiectul Convenției și să poată transmite comentariile sale.

Măsuri legislativ-reglementare, administrative și practice, după caz, menite să asigure o implementare corectă a Convenției sunt recomandate cu privire la: a) definiția „informației de mediu”; b) motivele de refuz și necesitatea interpretării lor într-un mod restrictiv luând în considerare satisfacerea interesului public prin dezvăluirea informațiilor; c) cerința de a separa informația confidențială de cea neconfidențială, când e posibil, și punerea la dispoziție a celei din urmă; d) cerința de a oferi declarații motivate privitoare la refuzul unei solicitări în legătură cu informația de mediu.

Reexaminarea și perfecționarea cadrului legal se recomandă a viza, în principal: a) identificarea cazurilor în care deciziile de a autoriza activitățile din domeniul precizat prin prevederile art. 6 din Convenție sunt desfășurate fără participarea efectivă a publicului [art. 6 alin. (3) și alin. (7)] și luarea măsurilor necesare pentru a se asigura că astfel de situații sunt remediate în mod adecvat; b) asigurarea ca procedurile judiciare privind informația de mediu să se realizeze în timp util și să ofere rezolvări efective și adecvate.

Toate recomandările astfel formulate fac obiectul *Strategiei pentru implementarea prevederilor Deciziei VI/8h privind conformarea României cu cerințele Convenției Aarhus (SDCRCA)*.

6.4. *Strategia pentru implementarea prevederilor Deciziei VI/8h*. Pentru stabilirea cadrului național privind implementarea de noi măsuri și întreprinderea demersurilor necesare astfel încât legislația națională să corespundă pe deplin exigențelor Convenției de la Aarhus și respectarea recomandărilor Comitetului de examinare s-a elaborat și adoptat *Strategia pentru implementarea prevederilor Deciziei VI/8h privind conformarea României cu cerințele Convenției Aarhus*. Documentul prevede „trei obiective generale, pe trei dimensiuni”: normativă (stabilirea unor măsuri de modificare a legislației în vigoare), strategică (înțelegerea de către personalul administrației publice centrale și locale a importanței respectării prevederilor Convenției Aarhus) și organizațională (instrument pentru colectarea și monitorizarea cererilor primite ce fac referire la accesul publicului la informație).

6.5. *Aprecieri finale*. Evaluările Comitetului de examinare sunt de o importanță deosebită pentru practica și reglementările românești în materie și comportă o serie de aprecieri și nuanțări care pot contribui la evoluția și dezvoltarea lor.

O problemă majoră, relevată în contextul neconformităților astfel constatate, se referă la semnificațiile (înțelesul) și întinderea noțiunii juridice de „informație de mediu”. Astfel, Comitetul de examinare a considerat că atât certificatul de descărcare arheologică, cât și studiul arheologic care a stat la baza sa reprezintă (cuprind) informație privind mediul și, în consecință, accesul publicului la cunoașterea lor nu putea fi refuzat pe motivul că nu au un atare statut. Argumentul principal în acest sens a fost acela că studiul arheologic conține informații despre starea „siturilor culturale și a structurilor construite” (de exemplu, minele romane), iar acestea pot fi „afectate de activități sau măsuri, inclusiv de măsuri administrative” (precum activitatea de minerit sau de actul administrativ reprezentat de certificatul de descărcare arheologică). Justificarea refuzului de către autoritatea publică, prin aceea că studiul reprezintă proprietatea intelectuală a arheologului elaborator (însușită și afirmată și prin hotărârea Curții de Apel București), a fost respinsă și considerată ca neconformă cu cerințele Convenției de Comitetul de examinare pe motivul, întemeiat, că studiul arheologic, ca și studiul de evaluare a impactului asupra mediului (EIA), este elaborat în scopul luării unor măsuri administrative (certificatul de descărcare arheologică), și, ca atare, nu poate fi secretizat pe motive de proprietate intelectuală.

Asemenea constatări sunt, într-o anumită măsură, surprinzătoare, cel puțin în planul practicii judiciare dacă avem în vedere dezvoltările jurisprudențiale interne deja existente, chiar în conexiune cu problematica certificatului de descărcarea de sarcină arheologică de la Roșia Montană.

De precizat, mai întâi, cu titlu preliminar, că, în mod constant, instanțele judecătorești au considerat că patrimoniul cultural și arheologic face parte din noțiunea (legală) de *mediu*, cu toate consecințele juridice care decurg de aici. Justificând calitatea procesuală activă a unei organizații neguvernamentale ecologiste într-o cauză având ca obiect contestarea valabilității aceluiași certificat de descărcare de sarcină arheologică, instanța supremă a conchis că „În contextul în care protecția mediului constituie un obiectiv de interes public major și regimul legal de protecție și conservare a patrimoniului (arheologic) este unul mixt de drept public și de drept privat, cu preemțiunea primului... acțiunea reclamantei (o organizație neguvernamentală) nu poate fi apreciată ca lipsită de legitimitate în sensul dreptului privat. Astfel, acceptând că în cauză sunt

aplicabilele dispozițiile legale privind mediul (inclusiv cu privire la patrimoniul), vătămarea trebuie examinată tot în contextul principiilor general recunoscute în plan național și european”¹⁵.

În altă speță, cu referiri concrete la același certificat de descărcare de sarcină arheologică, s-a statuat că „patrimoniul cultural este o componentă a noțiunii de mediu” și, în consecință, „trebuie aplicate principiile acestui domeniu de drept și, în special, principiul precauției în luarea deciziei”¹⁶.

În același context au fost considerate a conține și a prezenta astfel calitatea de „informație de mediu” și, ca atare, accesul la aceasta nu trebuie refuzat (conform art. 2 paragr. 3 al Convenției) și licențele miniere și alte informații legate de minerit, având în vedere faptul că activitățile de explorare/exploatare a minereurilor neferoase afectează sau pot afecta starea elementelor de mediu, precum solul, terenurile, peisajul și siturile naturale [art. 2, paragr. 3, lit. b)], iar licențele de minerit reprezintă măsuri administrative care afectează sau pot afecta starea elementelor de mediu. Desigur, anumite aspecte cuprinse în aceste licențe și informația legată de minerit pot fi incluse în excepțiile prevăzute la art. 4 paragr. 4, dar asemenea situații trebuie puse în discuție în cadrul procedurilor administrative pertinente, cu precizarea că eventualul refuz parțial se impune interpretat în sens restrictiv, cu prevalența interesului public. În orice caz, nu se admite o clasificare a întregului conținut al informației de mediu deținute ca excepție, ci se cuvine separarea informației (ceea ce se exceptează și ceea ce rămâne), de la document la document, cu justificările corespunzătoare.

Concluzii. Sub acțiunea conjugată a prevederilor pertinente din dreptul internațional, a celor din Convenția de la Aarhus din 25 iunie 1998 în special, a celor aferente din dreptul UE și din dreptul intern, dreptul la informație în materie de mediu a cunoscut, într-o perioadă (relativ) scurtă de timp, o evoluție remarcabilă. Recunoscut și în România prin prevederile O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului ca un principiu-element strategic legislativ [art. 3 lit. h)], modalitate de implementare a principiilor elementelor strategice [art. 4 lit. p)] și garanție a dreptului oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic [art. 5 lit. a)], el reprezintă unul dintre principiile esențiale ale dreptului român al mediului și o garanție procedurală de valoare legislativă a dreptului constituțional la un mediu sănătos și echilibrat ecologic (recunoscut prin art. 35 din Constituția României).

Caracterizat printr-o natură dinamică, cunoscând dezvoltări rapide și complexe în planul reglementărilor, jurisprudenței – naționale, CEDO și CJ-UE – și cel al doctrinei, el a implicat evoluții profunde ale dreptului intern. Din această perspectivă, dreptul de acces la informația de mediu a evoluat spre și a ajuns să fie completat printr-un drept de a fi informat, rezultând astfel *dreptul la informare* a publicului în materie de mediu. În acest proces rolul important l-a avut efortul de a pune ipostaza inițială, procedurală a accesului la informația privind mediul în conformitate cu viziunea și exigențele dreptului internațional pertinent (în primul rând cu prevederile Convenției de la Aarhus din 25 iunie 1998 și pe calea concluziilor și recomandărilor Comitetului de examinare instituit de acesta) și, respectiv, cele ale dreptului UE în domeniu (în special sub presiunea jurisprudenței CJ-UE). Pe aceeași cale supranațională și în completarea conținutului și a semnificațiilor noului stadiu, actuala formulă, cea a dreptului la informare, a fost

¹⁵ Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 4607/2008, nepublicată.

¹⁶ Curtea de Apel Suceava, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, decizia civ. nr. 4379 din 15.04.2014, irevocabilă, în C. Titirișcă, A. Stroiu, D. Dobrev, *Dreptul urbanismului. Practică judiciară*, vol. I, Editura Hamangiu, București, 2019, p. 239.

stabilită în mod progresiv și o obligație de informare, în sarcina autorităților publice și agenților economici.

În pofida evoluțiilor reglementare și de concepție și a rezultatelor practice de până acum, mai sunt așteptate și posibile progrese în manifestarea efectivității dreptului la informare. Limitele care persistă în această privință se referă, în primul rând, la aplicarea insuficientă a dispozițiilor legislative și reglementare, în măsură diferită, în mai toate statele-părți ale Convenției. Așa, de exemplu, în Franța au fost identificate și denunțate patru tipuri de blocaje care limitează efectivitatea dreptului la informația de mediu: în primul rând, slăbiciunea datelor generale privind mediul, marea lor diseminare și absența voinței de a fi puse la dispoziție prin utilizarea mijloacelor moderne informatice, ceea ce face foarte dificil accesul la datele respective; în al doilea rând, o cultură a secretului care e consolidată printr-un dispozitiv legislativ pur restrictiv și o prea frecventă rea-credință a administrațiilor; urmează lipsa de indicatori pertinenti pentru consumatori; în fine, se menționează insuficiența cadrului instituțional specializat de acces la informație, a mijloacelor materiale și umane destinate acestei misiuni. Se adaugă acestor limite ale dreptului la informare caracterul pletoric, dispersat și dificil de înțeles al acestuia din urmă, care afectează accesul la lizibilitatea sa.

Raportul Lepage (2009), pornind de la aceste deficiențe, formula, în principal, următoarele propuneri de reformă:

- stabilirea unei politici active de acces la date, ceea ce implică consolidarea și devenirea efectivă a obligațiilor de informare a autorităților publice, între altele printr-o coordonare a practicilor administrației și existența unui organism coordonator eficace, de genul agențiilor de mediu care există în numeroase țări, în special după exemplul celei din Marea Britanie;

- revederea regimului comunicabilității informațiilor, permițându-se comunicarea documentelor în curs de elaborare, precum și a datelor provizorii și limitându-se secretul industrial și cel legat de apărare;

- protejarea lansatorilor de alertă, relansarea informării consumatorilor, sancționarea penală a retenției de informare de mediu și întărirea deontologiei în domeniu;

- lărgirea informațiilor furnizate de certificatul de urbanism, robotizat „certificat de mediu” și care să nu mai aibă un caracter tacit;

- crearea unui grup de interes public în scopul de a stabili un fișier de mediu, la nivel de parcelă cadastrală, regrupând ansamblul informațiilor privind acest domeniu.

Revenind la situația din România, este de remarcat faptul că din constatările și evaluările Comitetului de examinare în cele două cazuri aduse în fața sa rezultă o insuficientă și defectuoasă înțelegere a noțiunii de „informație de mediu”, deopotrivă din partea autorităților administrative și a instanțelor judecătorești, practici administrative neconforme de identificare și selectare a acesteia, incapacitate de a oferi efectiv informația în condițiile stabilite de Convenție, deficiențe legislative (procedurale și de ordin substanțial) ș.a. Înlăturarea acestora și remedierea neconformităților asumate de țara noastră ca parte la Convenție, inclusiv pe cale adoptării unei strategii oficiale speciale în această privință, denotă o voință politică de conformare și, în urma măsurilor astfel adoptate, se va înregistra un progres evident în consacrarea și asigurarea accesului la informația de mediu. Mai mult decât atât, prin aceste măsuri suplimentare – legislative, administrative ș.a. –, de punere în conformitate a cadrului normativ-instituțional intern cu cerințele dreptului internațional (recte Convenția de la Aarhus), se face un pas important de trecere de la accesul la informația de mediu la dreptul a fi informat în materie de mediu. Este încă un exemplu major în care aplicarea și exigențele dreptului internațional al mediului contribuie la particularizarea și sporirea efectivității reglementărilor interne.