



Accesul la justiție în probleme de mediu, Convenția de la Aarhus și legislația UE în domeniul mediului

**Alexandra Dobre, expert juridic
Comisia Europeană, DG Mediu**

**ERA Accesul la justiție în probleme de mediu și legislația UE
privind protecția naturii, București, 27-29 ianuarie 2024**

Agenda



I. Statutul în Europa și efectul direct la nivelul UE

II. Comunicarea Comisiei Europene privind accesul la justiție

1. Elemente de bază: context

2. Accesul la justiție în probleme de mediu

3. Decizii, acțiuni, omisiuni

4. Costuri



I. Statutul în Europa și efectul direct la nivelul UE

- UE și toate statele membre sunt părți la convenție.
- Articolul 216 alineatul (2) din TFUE – Convenția este „obligatorie pentru Uniune și statele sale membre”.
- C-240/09, §30 – « *dispozițiile acestei convenții [Convenției de la Aarhus] fac parte din ordinea juridică a Uniunii* »
- C-612/13 P, §40 – Convenția a fost "*concepută în mod vădit ținând seama de ordinile juridice naționale, iar nu de caracteristicile juridice specifice ale instituțiilor de integrare economică regională, cum ar fi Uniunea Europeană*".
- Articolul 19 alineatul (5) Convenția de la Aarhus– „sfera de competență a acestora în ceea ce privește aspectele reglementate de prezenta convenție”.
- Punerea în aplicare prin intermediul Regulamentului Aarhus (1367/2006) în ceea ce privește instituțiile UE.



Instrumente orizontale la nivelul UE

Pilonii Convenției de la Aarhus	Implementare
Accesul la informațiile despre mediu [Articolele 4, 5 și 9 alineatul (1)]	Directiva privind accesul la informațiile despre mediu (2003/4/CE)
Participarea publicului [Articolele 6, 7 și 9 alineatul (2)]	Directiva privind participarea publicului (2003/35/CE)
	Directiva EIM (2011/92/UE)
	Directiva SEA (2001/42/EC)
Accesul la justiție [articolul 9 alineatele (2) și (3)]	Instrumentul orizontal propus 2003. Nu a fost niciodată adoptată.

România – LEGEA nr. 86/10 mai 2000

Pilonul I – HG nr 878/2005 privind accesul publicului la informatia privind mediul (distinct de Legea nr. 554/2001 privind liberul acces la la informatiile de interes public)

Pilonul II – OUG nr. 195/2005 privind protectia mediului
Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului proiecte publice sau private asupra mediului

Pilonul III – Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ
HG nr. 878/2005- Art.16-19



Domeniile prioritare de acțiune în temeiul Comunicării privind accesul la justiție (2020)



1. Statelor membre se asigură de transpunerea corectă a dreptului derivat al Uniunii
2. Colegiuitorii vor include dispoziții privind accesul la justiție în UE legislație pentru legislația UE nouă sau revizuită privind aspecte privind mediul
3. Revizuirea de către statele membre a propriilor legislații pentru eliminarea barierelor (UE) și accesul legal și jurisprudențial la justiție)
4. Obligația instanțelor naționale de a garanta dreptul persoanelor fizice și ONG-urilor la o cale de atac eficientă în temeiul legislației UE.



Dispoziții sectoriale

- Directiva privind emisiile industriale (2010/75/CE)
- Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului (2004/35/CE)
- Directiva privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase – ‘Seveso III’ (2012/18/UE)
- Directiva privind evaluarea impactului asupra mediului (2011/92/UE)
- Regulamentul privind defrișările (2023/1115)
- Directiva privind calitatea aerului înconjurător (2024/2881/UE)
- Directiva privind apele urbane reziduale (2024/3019/UE)
- Actul privind materiile prime critice (2024/1252)
- Considerentul din Legea privind refacerea naturii (2024/1991)
- Considerentul din Directiva privind promovarea energiei din surse regenerabile (2023/2413)

Dispoziții sectoriale propuse

Legea privind
monitorizarea
solului

Regulamentul
privind poluarea
generată de
peleți

Directiva privind
afirmațiile legate
de mediu



Evaluări viitoare sau în curs de desfășurare

Directiva privind reducerea emisiilor
naționale de anumiți poluanți atmosferici
(NEC) 2016/2284

Regulamentul REACH 1907/2006



Dispoziții sectoriale Exemplu: Regulamentul privind defrișările (2023/1115)

- **Articolul 32**

- *“(1) Orice persoană fizică sau juridică care are un interes suficient, astfel cum este stabilit în conformitate cu sistemele naționale de căi de atac existente, inclusiv în cazul în care astfel de persoane îndeplinesc criteriile, dacă există, prevăzute în dreptul intern, inclusiv persoane care au prezentat o suspiciune motivată în conformitate cu articolul 31, **au acces la procedurile administrative sau judiciare de revizuire a legalității deciziilor**, acțiunilor sau lipsei acțiunilor autorităților competente în temeiul prezentului regulament.*
- *(2) Prezentul regulament nu aduce atingere dispozițiilor de drept intern care reglementează accesul la justiție și celor care impun epuizarea căilor administrative de atac înainte de angajarea unei proceduri judiciare.”*



Dispoziții sectoriale - Directiva (UE) 2024/2881 a Parlamentului European și a consiliului din 23 octombrie 2024 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa

Articolul 27 - Accesul la justiție

(1) Statele membre se asigură, în conformitate cu sistemul juridic național aplicabil, **că membrii publicului interesat au acces la o cale de atac** în fața unei instanțe sau a unui alt organism independent și imparțial instituit în conformitate cu legea, **pentru a contesta legalitatea de fond sau de procedură a tuturor deciziilor**, acțiunilor sau omisiunilor statelor membre referitoare la amplasamentul și numărul punctelor de prelevare prevăzute la articolul 9, în conformitate cu criteriile relevante prevăzute în anexele III și IV, cu planurile privind calitatea aerului și foile de parcurs privind calitatea aerului menționate la articolul 19 și cu planurile de acțiune pe termen scurt menționate la articolul 20, ale statului membru, atunci când este îndeplinită oricare dintre următoarele condiții:

(a) aceștia au un interes suficient;

(b) aceștia susțin că li s-a încălcat un drept atunci când dispozițiile de procedură administrativă ale unui stat membru impun această condiție preliminară.

Statele membre stabilesc ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept, în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție publicului interesat.

În acest sens, interesul oricărei organizații neguvernamentale care promovează protecția sănătății umane sau a mediului și îndeplinește cerințele legislației naționale este considerat suficient în sensul primului paragraf litera (a). De asemenea, astfel de organizații sunt considerate ca având drepturi care pot fi încălcate în sensul primului paragraf litera (b).

(2) Căile de atac trebuie să fie **corecte, echitabile, oportune** și nu exagerat de costisitoare și să prevadă mecanisme de recurs adecvate și eficiente, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz.

(3) Statele membre **stabilesc în ce etapă pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile**, astfel încât accesul la o cale de atac în fața unei instanțe judecătorești sau a unui alt organism independent și imparțial instituit prin lege **să nu devină imposibil sau mult prea dificil**.

(4) Prezentul articol nu împiedică statele membre să impună o cale de atac preliminară în fața unei autorități administrative și nu aduce atingere cerinței de epuizare a căilor de atac administrative înainte de a recurge la căile de atac judiciare, dacă legislația internă prevede o astfel de cerință.

(5)¹¹ Statele membre **se asigură că informațiile practice** privind accesul la căile de atac administrative și judiciare menționate în prezentul articol **sunt puse la dispoziția publicului**.



Dispoziții sectoriale -Directiva (UE) 2024/3019 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2024 privind epurarea apelor uzate urbane

Articolul 25 - Accesul la justiție

(1) Statele membre se asigură că, în conformitate cu sistemul juridic național aplicabil, membrii publicului interesat au acces la o cale de atac în fața unei instanțe sau a unui alt organism independent și imparțial stabilit prin lege, pentru a putea contesta legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a actelor sau a omisiunilor care intră sub incidența articolului 6, 7 sau 8, atunci când este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

(a) aceștia au un interes suficient;

(b) aceștia susțin că li s-a încălcat un drept, atunci când dispozițiile de procedură administrativă ale unui stat membru impun această condiție preliminară.

Calea de atac este corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost neprohibitiv și prevede mecanisme adecvate și eficace în materie de măsuri reparatorii, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz.

(2) Calitatea procesuală în exercitarea căii de atac nu este condiționată de rolul pe care membrul publicului în cauză l-a jucat în cursul unei etape participative a procedurilor decizionale în temeiul prezentei directive. – paralelism cu C-243/15

(3) Statele membre hotărăsc în ce etapă a procedurii pot fi atacate deciziile, actele sau omisiunile menționate la alineatul (1).

(4) Statele membre se asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare menționate la prezentul articol sunt puse la dispoziția publicului

Cine are prima intrebare?

5 min



II. Comunicarea Comisiei privind accesul la justiție în probleme de mediu (2017/C 275/01)

II.1. Elemente de bază. Context

De ce o inițiativă privind accesul la justiție în special în probleme de mediu în 2017?

- Comisia a subliniat importanța **mecanismelor de recurs** la nivel național [COM (2017) 198 final] pentru a completa asigurarea mai strategică a respectării normelor de către Comisie.
- În **ceea ce privește mediul**, este necesar **să se depășească barierele de bază** care există în multe sisteme juridice, în special dacă dreptul de a sesiza o instanță este foarte limitat.
- Semnificația **Convenției de la Aarhus (1998)**, ratificată de UE în 2005.
- **Jurisprudența** CJUE a evoluat considerabil din 2003 (propunerea de directivă) și acoperă în prezent o mare parte din obiectul propunerii.



De ce o comunicare și ce este aceasta?

Dispozițiile UE privind accesul la justiție sunt incluse doar în câteva acte legislative secundare ale UE în domeniul mediului.

O propunere a Comisiei din 2003 urmărea să acopere lacunele, dar nu a primit sprijinul necesar din partea statelor membre.

Comunicarea Comisiei (Comunicare interpretativă), publicată în Jurnalul Oficial C275 din 18 august 2017.

Se axează pe ceea ce a afirmat Curtea de Justiție (CJUE) cu privire la modul în care instanțele naționale ar trebui să trateze litigiile private în materie de mediu împotriva autorităților publice.

Abordarea Comisiei în ceea ce privește redactarea comunicării

Să nu creeze noi obligații juridice, dar să tragă concluzii din principiile juridice ale UE și din jurisprudența CJUE în cazul unor lacune în legislația secundară a UE;

Să acopere toate aspectele relevante ale accesului la justiție într-un mod cuprinzător, și anume drepturile, calitatea procesuală activă, domeniul de aplicare al căilor de atac, căile de atac eficiente, costurile, menținând în același timp durata rezonabilă;

Vizarea unui public larg de administrații naționale, instanțe naționale, practicieni în domeniul dreptului, operatori economici și ONG-uri;



Domeniul de aplicare al comunicării: Deciziile, acțiunile și omisiunile autorităților publice ale statelor membre; acesta **nu** abordează litigiile dintre particulari și controlul jurisdicțional al actelor instituțiilor UE prin intermediul instanțelor UE.;

Structura Comunicării

- A. INTRODUCERE: ACCESUL LA JUSTIȚIE ÎN LEGISLAȚIA UE ÎN DOMENIUL MEDIULUI
- B. CONTEXTUL JURIDIC: INSTANȚELE NAȚIONALE ȘI LEGISLAȚIA UE ÎN DOMENIUL MEDIULUI
- C. GARANTAREA ACCESULUI LA JUSTIȚIE ÎN PROBLEME DE MEDIU
 1. INTERESUL PUBLIC. OBLIGAȚIILE ȘI DREPTURILE SPECIFICE EXERCITĂRII PROTECȚIEI JURISDICȚIONALE
 2. CALITATEA PROCESUALĂ ACTIVĂ
 3. DOMENIUL DE APLICARE AL CONTROLULUI JURISDICȚIONAL
 4. CĂI DE ATAC EFICACE
 5. COSTURI
 6. TERMENE, CELERITATE ȘI EFICIENȚA PROCEDURILOR
 7. INFORMAȚII PRACTICE
- D. Concluzii
- Anexa I
- Anexa II

II.2. Accesul la justiție în probleme de mediu: noțiunea

Un set de garanții pentru a permite **persoanelor fizice și asociațiilor acestora să conteste în instanță deciziile, acțiunile și omisiunile autorităților publice**

Garanțiile se referă, printre altele, la:

calitatea procesuală

obiectul acțiunilor

căi de atac eficiente

costurile

informații practice

Abordarea duală: drepturile publicului și obligațiile statelor membre

Accesul la justiție se poate baza pe:

Drepturile procedurale și materiale prevăzute în legislația UE pentru persoane fizice sau ONG-uri din domeniul mediului și

Obligațiile statelor membre care decurg din dispozițiile unei directive care sunt necondiționate și suficient de precise; incompatibilă cu efectul obligatoriu prevăzut la articolul 288 din TFUE pentru a exclude posibilitatea ca obligația impusă de o directivă să fie invocată de persoanele în cauză. CJUE a menționat inițial **directive privind calitatea aerului și apa potabilă pentru a proteja sănătatea, dar acest raționament depășește** și alte drepturi.

Rolul instanțelor naționale în litigiile în materie de mediu

- Instanțele naționale sunt responsabile nu numai de supravegherea măsurilor naționale (decizii, acțiuni sau omisiuni), ci și de „**instanțele de drept comun**” **pentru punerea în aplicare a dreptului UE** în sistemele juridice ale statelor membre (Avizul CJ 1/2009, motivul 80).
- Acestea se ocupă de:
 - **Asigurarea respectării normelor** la nivel privat care implică litigii împotriva autorităților publice;
 - **Asigurarea respectării normelor** la nivel privat care implică litigii între părți private;
 - **Asigurarea respectării normelor** la nivel public care implică dreptul penal și acțiunile în justiție ale autorităților publice



II.3.Decizii, acțiuni și omisiuni la nivel național

- **Parlamentul:** legislația primară națională
- **Ministru:** acte de reglementare
- **Guverne și departamente guvernamentale:** planuri, acorduri de mediu, punere în aplicare
- **Administrația locală și organismele specializate:** infrastructură de mediu, monitorizare, planuri, aprobări, aplicare



Decizii, acțiuni și omisiuni la nivel național: ce probleme pot apărea?

- Legislația primară și actele de reglementare: **adoptată cu întârziere; conținut incomplet sau prea restrâns**
- Desemnări: **nerealizate sau realizate incomplet**
- Amenajarea teritoriului și planuri sectoriale: **nicio evaluare strategică sau evaluare incompletă; inconsecvență și incoerență**
- Standarde de calitate: **încălcări**
- Planuri de acțiune pentru mediu: **întârziate sau inadecvate**
- Investiții în infrastructură: **nerealizate sau realizate incomplet**
- Cerințe privind consimțământul și funcționarea: **nicio evaluare sau evaluare și concluzii slabe; lipsa de acțiune împotriva dezvoltării ilegale sau a perturbărilor operaționale**
- Transparență: **lipsa diseminării active, răspunsuri lente la solicitările de informații**

II.4. Costuri – context și principii generale

Articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus :

- *“În plus și fără a prejudicia prevederile pct. 1, procedurile la care se referă pct. 1, 2 și 3 trebuie să asigure remedierea adecvată și efectivă, inclusiv adoptarea unei hotărâri judecătorești, când este cazul, care să fie obiectivă, echitabilă, la timp și **să nu coste foarte mult.**”*
- Art 11(4) din Directiva 2011/92/EU : *“Dispozițiile prezentului articol nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile pe lângă o autoritate administrativă și nu afectează obligația de epuizare a tuturor căilor de atac administrative înainte de a recurge la procedurile de atac judiciar, atunci când legislația internă prevede o astfel de obligație. **Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost care să nu fie prohibitiv.***
- Art 25(4) of the 2010/75/EU: *“Alineatele (1), (2) și (3) nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile în fața unei autorități administrative și nu aduc atingere obligației de a epuiza toate căile de atac administrative înainte de a iniția o cale de atac judiciară, atunci când legislația internă prevede această obligație. Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și **cu un cost care să nu fie prohibitiv.***

Costuri – context și principii generale

- Procedurile judiciare nu trebuie să aibă un **cost prohibitiv**:

C-260/11, Edwards, § 33 : Pe de altă parte, cerința unui „cost care să nu fie prohibitiv” contribuie, în domeniul mediului, la respectarea dreptului la o cale de atac efectivă, consacrat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a principiului efectivității, potrivit căruia modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (a se vedea printre altele Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C 240/09, Rep., p. I 1255, punctul 48).

* Fără efect direct (cauza C-470/16, punctul 52)

Costuri – context și principii generale

- **Previzibilitate rezonabilă - C-530/11, COM vs Regatul Unit:**

57 În această privință, simpla împrejurare că, pentru a verifica dacă dreptul național îndeplinește obiectivele acestei directive, Curtea este obligată să analizeze și să aprecieze conținutul, care face de altfel obiectul unor discuții, a mai multe decizii ale instanțelor naționale și, așadar, al unei jurisprudențe de ansamblu, în condițiile în care dreptul Uniunii conferă particularilor drepturi precise care ar necesita, pentru a fi efective, norme univoce, duce la concluzia că transpunerea invocată de Regatul Unit nu este, în orice caz, suficient de clară și de precisă.

58 Din ceea ce precedă rezultă de asemenea că acest regim jurisprudențial nu permite asigurarea unei previzibilități rezonabile pentru reclamant în ceea ce privește atât necesitatea suportării, cât și cuantumul costului procedurii jurisdicționale în care se angajează, chiar dacă această previzibilitate pare cu atât mai necesară cu cât procedurile judiciare din Regatul Unit implică, astfel cum recunoaște acest stat membru, onorarii avocațiale ridicate.

Costuri – context și principii generale

- **Previzibilitate rezonabilă : C-252/22 , Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD**

- 74 În acest cadru, trebuie să se țină seama atât de interesul persoanei care dorește să își apere drepturile, cât și de interesul general legat de protecția mediului. Prin urmare, această apreciere nu poate să fie realizată doar în raport cu situația economică a persoanei interesate, ci trebuie de asemenea să se sprijine pe o analiză obiectivă a cuantumului cheltuielilor de judecată, cu atât mai mult cu cât particularii și asociațiile sunt în mod firesc chemați să joace un rol activ în protecția mediului. Astfel, costul procedurilor nu trebuie nici să depășească capacitatea financiară a persoanei interesate și nici să fie, în orice caz, în mod obiectiv nerezonabil (a se vedea prin analogie Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punctele 39 și 40).
- 75 Pe de altă parte, instanța poate să țină seama de situația părților în cauză, de șansele rezonabile de succes ale solicitantului, de importanța mizei pentru acesta, precum și pentru protecția mediului, de complexitatea dreptului și a procedurii aplicabile, precum și de eventualul caracter hazardat al acțiunii în diferitele sale stadii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 42, precum și jurisprudența citată).
- 80 **Având în vedere indicațiile limitate cuprinse în cererea de decizie preliminară, Curtea nu poate stabili în ce măsură articolele 451-453 din Codul de procedură civilă, care reglementează, în general, problema cheltuielilor de judecată în dreptul român și care par să se aplice litigiului principal, permit instanței de trimitere să efectueze o apreciere globală a cheltuielilor suportate de partea vizată și să țină seama, cu ocazia deciziei sale privind cheltuielile de judecată, de criteriile menționate la punctele 74 și 75 din prezenta hotărâre. În plus, rezultă că această instanță poate să reducă numai o parte din cheltuielile de judecată, și anume pe cele corespunzătoare onorariilor avocaților.**
- 81 Astfel cum a arătat în esență doamna avocată generală la punctele 75 și 76 din concluzii, având în vedere marja largă de apreciere de care se bucură statele membre la punerea în aplicare a articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, absența unei determinări detaliate, prin reglementarea națională, a costurilor din litigiile de mediu nu poate fi considerată, în sine, incompatibilă cu regula de a nu fi exagerat de costisitoare. Revine însă instanței de trimitere sarcina de a verifica în ce măsură mecanismele existente în dreptul român sunt conforme cu cerințele care decurg din acest articol 9 alineatul (4).



Costuri – context și principii generale

Ce fel de costuri sunt acoperite?

- **toate** costurile de participare: reprezentare juridică, taxe judiciare, cheltuieli cu experții, garanție financiară și
- **toate** etapele procedurii: căi de atac, precum și în primă instanță, inclusiv posibilitatea de a introduce o cale de atac în cursul unei proceduri de autorizare a dezvoltării (cauza C-470/16, North East Pylon, §31-32)



Costuri: criterii de evaluare

În cauza C-260/11, **Edwards**, CJUE a stabilit criterii subiective și obiective care trebuie luate în considerare la stabilirea costurilor:

Criteriile subiective includ: (1) situația financiară a justițiabilului; (2) perspective de succes; (3) importanța mizei; (4) complexitatea cazului; (5) natura nesperioasă a creanței în diferitele sale etape;

Criteriul obiectiv: cheltuielile de judecată nu pot fi nerezonabile în mod obiectiv.

- Hotărârea CJ 15.3.2018, cauza **C-470/16 – Pylon de Nord-Est**: solicită judecătorilor naționali să extindă cerința privind expunerile neperformante la toate litigiile în materie de mediu.
- Hotărârea CJ 17.10.2018 cauza **C-167/17 – Klohn**: instanța națională chemată să se pronunțe cu privire la quantumul cheltuielilor de judecată are obligația de a interpreta dreptul național în conformitate cu Directiva 85/337 (articolul 10a), în măsura în care autoritatea de lucru judecat a hotărârii cu privire la suportarea cheltuielilor de judecată.
- Hotărârea CJ cauza **C-530/11 - COM vs Regatul Unit** - costurile nu trebuie să fie nerezonabile și să nu depășească situația financiară a persoanei interesate

Costuri: regimuri de alocare a costurilor

CJUE nu stabilește regimuri de alocare a costurilor – cu toate acestea, regimul costurilor ar trebui să respecte cerința privind costul prohibitiv.

Exemple de metode de alocare a costurilor:

Principiul celui care pierde plătește

Alocarea costurilor „back-to-back”

Plafoane

Transferul unidirecțional al costurilor

Costuri: Asistență judiciară

- Nicio obligație în legislația secundară a UE de a oferi asistență judiciară în cauzele legate de mediu
- Articolul 47 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale prevede că **asistența judiciară trebuie să fie disponibilă**, dar dreptul la asistență judiciară nu este absolut și poate face obiectul unor restricții.
- Un sistem de asistență judiciară nu poate demonstra în sine că costurile nu sunt prohibitive – > depinde de condiții.

Întrebări?

10 min



I. Dosar nr. 24600/3/2018 , Hotărârea Curții de Apel București nr.706/2019 din 3 octombrie 2019 (i)

Noțiunea de autoritate publică în sensul Legii nr. 554/2004

4. Soluția și considerentele Tribunalului

4.1. Starea de fapt

Reclamanta Asociația Agent Green a formulat cerere întemeiată pe dispozițiile Legii nr.544/2001, transmisă Ocolului Silvic Alpina Borș S.A., prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire la data de 10 mai 2018, primită de pârât la data de 22 iunie 2018, prin care a solicitat să i se comunice, în copie xerox sau în format electronic, următoarele informații:

1) amenajamentele silvice care au fost aprobate din 2007 și până în prezent pentru pădurile din administrarea pârâtului;

2) amenajamentele silvice care se află în curs de aprobare din 2007 și până în prezent pentru aceste păduri;

3) actele de reglementare de mediu emise pentru aprobarea acestor amenajamente silvice: decizii de încadrare și/sau avize de mediu ca urmare a aplicării prevederilor H.G. nr.1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe;

4) dacă amenajamentele aprobate respectă dispozițiile art. 27 alin.(3) din Codul silvic și să explice detaliat cum anume au fost aplicate dispozițiile acestui articol;

5) raportul transmis anual de către pârât Gărzii Forestiere, în aplicarea art. 22 alin. (2) din Codul silvic.

Prin Adresa de răspuns nr.1065 din 28 iunie 2018, pârâtul i-a comunicat reclamantei că cererea sa a fost redirectionată către Garda Forestieră, prin Adresa nr.10.055 din 21 mai 2018.

La data de 01 august 2018, reclamanta s-a adresat instanței de contencios administrativ, în condițiile art.22 alin.(1) din Legea nr.544/2001, solicitând să se constate refuzul nejustificat al pârâtului, manifestat explicit prin Adresa nr.1065 din 28 iunie 2018, de a-i comunica informațiile solicitate prin cererea din data de 22 iunie 2018 și să se dispună obligarea pârâtului la comunicarea informațiilor solicitate.

În urma prezentării dosarului la dosarul cauzei Adresa de răspuns din 19



Dosar nr. 24600/3/2018 , Hotărârea CAB nr.706/2019 din 3 octombrie 2019 (ii)

1. Hotărârea instanței de fond

Prin sentința civilă nr. 7605/19.11.2018, Tribunalul București - Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal a admis în parte cererea privind pe reclamanta Asociația Agent Green și pe pârâtul Ocolul Păpușa Rucăr și a obligat pârâtul să comunice reclamantei amenajamentele silvice aprobate din 2007 până în prezent pentru pădurile din administrarea sa și raportul transmis anual de către pârât Gărzii Forestiere, în format electronic sau pe suport de hârtie.

2. Recursul declarat de pârâtul Ocolul Păpușa Rucăr

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs pârâtul Ocolul Păpușa Rucăr solicitând admiterea recursului, casarea sentinței și respingerea în totalitate a cererii de chemare în judecată.

În motivarea recursului, se arată că sentința recurată a fost dată cu încălcarea și aplicarea greșită a normelor de drept material, prima instanță dă dovadă de lipsă de rol activ și nu analizează actele și motivele invocate în apărare prin întâmpinare și, deși reține ca Ocolul Păpușa Rucăr nu este o autoritate publică în sensul Legii nr. 554/2004, raportându-se la atribuțiile prevăzute de art. 13 alin. 1 C. silvic, în mod nelegal, îi atribuie ea însăși calitatea de autoritate publică. Practic, prin hotărârea pronunțată, instanța își depășește atribuțiile conferite de lege, respectiv de interpretare și aplicare a legii.

Având în vedere ca Ocolul nu are calitatea de autoritate publică, implicit nu are nici obligația de a comunica reclamantei amenajamentele silvice aprobate din 2007 până în prezent pentru pădurile din administrarea noastră.

În ceea ce privește obligarea la comunicarea raportului transmis anual Gărzii Forestiere, se învederează faptul că până în prezent nu a transmis Gărzii Forestiere niciun raport anual întrucât nu exista cadrul legal pentru a face acest lucru, situație în care este nelegală și obligarea la comunicarea acestui raportului.

Recursul a fost întemeiat în drept pe Legea nr. 554/2004, art. 488 C.pr.civ.



Dosar nr 24600/3/2018 , Hotărârea CAB nr.706/2019 din 3 octombrie 2019 (iii)

raspundand tuturor aparațiilor părților.

Dispozițiile relevante sunt cuprinse în Legea nr. 544/2001 potrivit cu care:

Art. 1 raportat la art. 6 - „orice persoană are dreptul să solicite și să obțină de la autoritățile și instituțiile publice, în condițiile prezentei legi, informațiile de interes public”.

Art. 2 dispune: „În sensul prezentei legi: b) prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației”.

Cu titlu preliminar, Curtea reține că pârâtul are calitatea de „autoritate publică” asimilată, în sensul art. 2 lit. a din Legea nr. 544/2001 și al art. 2 alin. 1 lit. b din Legea nr. 554/2004, fiind o persoană juridică de drept privat care, potrivit legii, este autorizată să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

Astfel, așa cum rezultă din prevederile art. 13 alin. 1 din Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, pârâtul are atribuții de administrare/prestare de servicii silvice. Potrivit art. 20 alin. 10 din Cod, „exploatarea masei lemnoase în baza unui amenajament silvic se face pe baza autorizațiilor de exploatare, eliberate de șeful ocolului silvic, care cuprind obligații referitoare la condițiile din punctul de vedere al protecției mediului pentru desfășurarea activității și măsurile pentru monitorizarea acesteia”.



Dosar nr 24600/3/2018 , Hotărârea CAB nr.706/2019 din 3 octombrie 2019 (iv)

Această definiție corespunde și obligației de interpretare a legii în conformitate cu tratatele și convențiile internaționale. Astfel, prin Legea nr. 86/2000 a fost ratificată de către România Convenția de la Aarhus, prin aceasta fiind recunoscută legislativ necesitatea de a proteja, de a conserva și de a îmbunătăți starea mediului și de a asigura dezvoltarea durabilă și protecția mediului. Art. 2 alin. 2 din Convenție definește noțiunea de „*autoritate publică*”, după cum urmează: [...] *b) persoane fizice sau juridice care îndeplinesc funcții administrative publice conform legislației naționale, inclusiv sarcini specifice, activități sau servicii în legătură cu mediul; c) orice altă persoană fizică sau juridică având responsabilități ori funcții publice sau care asigură servicii publice în legătură cu mediul sub controlul unui organism sau al unei persoane care se înscrie în prevederile subpunctelor a) sau b) ale prezentului articol;*”.

Dosar nr 24600/3/2018 , Hotărârea CAB nr.706/2019 din 3 octombrie 2019 (v)

OPINIA PARȚIAL SEPARATĂ A JUDECĂTOAREI MONICA NICULESCU

Nu împărtășesc opinia celorlalți membri ai completului în privința solicitării reclamantului de comunicare a amenajamentelor silvice, opinând în sensul respingerii acestora pretenții, cu menținerea în rest a dispozițiilor sentinței.

În acest sens, arătat că potrivit art. 2 lit. b din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, „prin informație de interes public se înțelege orice informație care *privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice*, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației”.

Cât privește amenajamentul silvic, acesta este definit la pct. 2 din Anexa 1 a Legii nr. 46/2008 privind Codul silvic, ca fiind „studiul de bază în gestionarea pădurilor, fundamentat ecologic, cu conținut tehnico-organizatoric, juridic și economic”, iar potrivit disp. art. 19 alin. 1 din Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic,

”(1) Modul de gestionare a fondului forestier național se reglementează prin amenajamentele silvice, care constituie baza cadastrului de specialitate și a titlului de proprietate a statului pentru fondul forestier proprietate publică a statului”.

De asemenea, potrivit disp. art. 21 din aceeași lege,

”(1) Elaborarea amenajamentelor silvice se face în concordanță cu prevederile planurilor de amenajare a teritoriului, aprobate potrivit legii.

(2) Elaborarea amenajamentelor silvice se face sub coordonarea și controlul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură”.



Dosar nr 24600/3/2018 , Hotărârea CAB nr.706/2019 din 3 octombrie 2019 (vi) – continuare opinie separată

În fine, potrivit disp. art. 22 al legii,

”(1) Amenajamentele silvice și modificările acestora sunt aprobate prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

(2) Anual, în perioada 1 - 31 ianuarie, ocoalele silvice sunt obligate să transmită structurilor silvice teritoriale din subordinea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură situația comparativă dintre prevederile amenajamentului silvic și lucrările silviculturale efectiv realizate în anul anterior, la nivel de unitate de producție.

(3) Modelul-cadru de raportare pentru situația comparativă prevăzută la alin. (2) se aprobă prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de silvicultură”.

Anexa I pct. 46 la Codul silvic, definește *serviciile silvice ca activitățile cu caracter tehnic desfășurate de ocoalele silvice de regim* sau de Regia Națională a Pădurilor - Romsilva în scopul asigurării pazei și supravegherii stării de sănătate a pădurilor și stabilirii anuale a lucrărilor silvice prevăzute de amenajamentul silvic, cu respectarea regimului silvic; executarea lucrărilor silvice stabilite se face în regie proprie, de către ocoalele silvice care asigură administrarea sau serviciile silvice ori prin prestări de servicii, în condițiile legii.

Prin urmare, reținând că amenajamentele silvice sunt aprobate de către Ministrul apelor și pădurilor, prin ordin, ocoalele silvice având obligația ca – subsecvent aprobării planului – să procedeze la aplicarea acestuia, cu obligația de raportare anuală a lucrărilor de silvicultură realizate, comparativ cu prevederile amenajamentului.

Astfel că, fără a nega natura informațiilor pe care amenajamentele le cuprind, de informații de interes public și, prin urmare, obligația de a se asigura liberul acces al publicului la acestea, consider că nu pârâtei Ocolul Silvic îi revine această obligație, ci emitentului amenajamentului.

În privința acestui din urmă, se subsumează sintagmei ”informații privind activitatea” sa doar cele privind modul de implementare de către Ocolul Silvic a amenajamentului aflat în gestiunea sa, la serviciile silvice prestate.

II. Dosar nr. 31328/3/2018 –Sentința Tribunalului București nr. 1477/2013 (i) Cerere de acces la informații rezonabilă. Costuri.

Prin cererile înregistrate la paratul Ministerul Mediului si Padurilor nr.93639/19.10.2011 si la parata Regia Nationala a Padurilor-Romsilva, sub nr.13377/19.10.2011, reclamantele au solicitat paratilor comunicarea unor informatii de interes public constand in toate amenajamentele silvice aprobate in Romania, cu anexele si modificarile lor, precum si ordinele prin care amenajamentele au fost aprobate si modificate.

Paratul Ministerul Mediului si Padurilor nu a raspuns la aceasta ultima cerere, dar intr-o corespondenta anterioara, a aratat ca amenajamentele ar fi detinute de parata Regia Nationala a Padurilor- Romsilva. 73

Parata care a afirmat ca trebuie obtinuta aprobarea anterioara a Ministerului si a proprietarilor particulari de paduri.

Prin intampinare, parata a afirmat ca in cadrul Regiei exista 326 ocoale silvice, ca pentru fiecare ocol se realizeaza 5-6 amenajamente silvice, ca fiecare amenajament silvic are 200-300 de pagini scrise si o serie de harti insotitoare:harta arboretelor, harta lucrarilor de ingrijire, harta taierilor principale, ceea ce ar insemna in total cel putin 500.000 pagini plus cel putim 5.800 harti care nu sunt in format A3 sau A4.

In sedinta de judecata din data de 13.03.2013, paratii au prezentat in instanta un amenajament silvic in original, instanta observand ca el se prezinta, intr-adevar, sub forma lucrari de amploare, de cateva sute de pagini, continand atat o parte scrisa descriptiva, cat si o parte de date tehnice de specialitate, insotita de diverse harti de mari dimensiuni.

Tinand seama de cele de mai sus, rezulta astfel ca volumul de informatie este extrem de mare, iar costurile de xerocopiare ar fi intr-adevar de asemenea extem de mari, calculul propus de parati prin intampinare fiind realist si relevant (la un cost de xerocopiare de 0,5 lei/pagina, ar rezulta ca numai pentru amenajamente, fara modificarile lor si fara harti, ar fi necesara o suma de cel putin 250.000 lei).

Dosar nr. 31328/3/2018 – Sentința Tribunalului București nr. 1477/2013 (ii)

De asemenea, timpul necesar xerocopierii si numarul de persoanal necesar este deosebit de mare, fiind evident ca o astfel de operatiune risca sa blocheze practic activitatea institutiei o lunga perioada de timp.

In plus, trebuie avut in vedere faptul ca informatia este dispersata pe intreg cuprinsul tarii, amenajamentele fiind detinute de directiile sau ocoalele silvice si nu centralizate la parata Romsilva.

La cele de mai sus, trebuie adaugat faptul ca, dupa cum sustine parata, fara a se dovedi contrariul, nu exista modalitati alternative de comunicare a informatiei, amenajamentele fiind detinute numai pe hartie, nu si in format electronic.

Instanta invedereaza faptul ca orice obligatie trebuie sa indeplineasca conditia de a fi posibila, aceasta posibilitate trebuind a fi reala, conditie care in speta nu este realizata, fata de cele de mai sus.

Ca atare, instanta va respinge pretentia privind comunicarea amenajamentelor, modificarilor si anexelor lor ca neintemeiata.

In ceea ce priveste ordinele de ministru prin care aceste amenajamente au fost aprobate, respectiv modificate, instanta retine ca fiind emise de ministrul de resort, ele sunt detinute de paratul Ministerul Mediului si Padurilor.

Instanta retine ca fata de aceste ordine, paratii nu au formulat nicio aparare in sensul imposibilitatii de a le comunica, astfel incat paratul de mai sus urmeaza a fi obligat la comunicarea lor catre reclamante.

La cererea de revizuire a instantei de apel, Instanta revizorie a dat urmatoarea decizie:

Dosar nr. 31328/3/2018 –Sentința Tribunalului București nr. 1477/2013 (iii)

Respinge exceptia lipsei calitatii procesuale pasive a paratei R.N.P.-Romsilva, ca neintemeiata.

Respinge exceptia tardivitatii actiunii, ca neintemeiata.

Admite în parte actiunea formulată de reclamantii **Centrul de Resurse Juridice**, cu sediul în sector 2, București, str. Arcului nr. 19 și **Greenpeace CEE Romania**, cu sediul în sector 2, București, str. Ing. Vasile Cristescu nr. 18, în contradictoriu cu pârâtul **Ministerul Mediului și Padurilor**, cu sediul ales a SCA Leaua&Asociatii - sector 3, București, str. Zborului nr. 10.

Obliga paratul Ministerul Mediului și Padurilor la comunicarea catre reclamante a ordinelor prin care au fost aprobate amenajamentele silvice de pe teritoriul Romaniei, precum si a ordinelor prin care s-au aprobat modificarile acestor amenajamente.

Respinge in rest actiunea fata de paratul Ministerul Mediului și Padurilor, ca neintemeiata.

Respinge actiunea fata de parata **Regia Nationala a Padurilor ROMSILVA**, cu sediul în București, sector 2, str. Petricani nr. 9A, ca neintemeiata.

Cu recurs, in 15 zile de la comunicare.

Pronuntata in sedinta publica, astazi, 20.03.2013.



Dosar nr. 31328/3/2018 – Hotărârea CAB nr. 2082/2014 (iv)

Prin întâmpinare, parata a afirmat ca în cadrul Regiei exista 326 ocoale silvice, ca pentru fiecare ocol se realizează 5-6 amenajamente silvice, ca fiecare amenajament silvic are 200-300 de pagini scrise si o serie de hărți însoțitoare: harta arboretelor, harta lucrărilor de îngrijire, harta tăierilor principale, ceea ce ar însemna în total cel puțin 500.000 pagini plus cel puțin 5.800 hărți care nu sunt în format A3 sau A4. În ședința de judecată din data de 13.03.2013 de la tribunal, precum și în ședința publică de la 17.03.2014 din fața Curții, parații au prezentat în instanța două amenajamente silvice în original, instanța observând ca el se prezintă, într-adevar, sub forma lucrări de amploare, de cateva sute de pagini, conținând atât o parte scrisă descriptivă, cat si o parte de date tehnice de specialitate, însoțită de diverse hărți de mari dimensiuni.

Astfel, Curtea consideră că acesta este motivul determinant pentru respingerea cererii de comunicare formulată de reclamantă, respectiv motivul întemeiat pe art. 4 pct. 3 lit. b din Convenția de la Aarhus, care se aplică cu prioritate în domeniul informațiilor de interes public legate de mediu.

Cât privește susținerea legată de art. 24 din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 544/ 2011(HG nr. 123/2002) și de posibilitatea de redirecționare a adresei către instituțiile din subordinea pârâtei la nivel local, Curtea constată că o asemenea redirecționare se impune atunci când se constată competența a câtorva instituții, dar în cauza de față ar fi vorba despre autoritățile competente de la nivelul fiecărui județ; or, nimic nu o împiedică pe recurenta-reclamantă să formuleze corect cererile către fiecare dintre acestei instituții competente la nivel județean.

În ceea ce privește susținerea că, potrivit art. 9 din Legea nr. 554/ 2001, solicitantul este obligat să suporte costul suportului material pe care este așezată informația, iar în cazul în care se folosea email, nu exista un asemenea cost, Curtea constată că este fondată, dar n este în măsură să determine admiterea recursului, cât timp s-a reținut mai sus că cererea în sine nu are un caracter rezonabil. Astfel, se constată că motivele legate de lipsa personalului, costul mare al fotocopierii sau blocarea activității pârâtei nu sunt relevante decât în măsura în care vin să dovedească caracterul nerezonabil al solicitării făcute de recurenta-reclamantă.



Vă mulțumesc!

Alexandra-Ema.Dobre@ec.europa.eu