

## JURISPRUDENȚĂ COMUNITARĂ

### 1. LIBERTATEA DE ACCES LA INFORMAȚIE ÎN MATERIE DE MEDIU

**Neîndeplinirea obligațiilor comunitare de către un stat membru – Directiva 90/313/CEE – Transpunere incompletă sau incorectă.**

Decizia curții (camera a 6-a)

26 iunie 2003

(Extrase)

În cauza C – 233/2000

Comisia Comunităților Europene reprezentată... ca parte reclamantă

Împotriva

Republicii Franceze reprezentată... ca parte pârâtă.

Având ca obiect cererea de a constata că Republica franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în virtutea Directivei 90/313 CEE din 7 iunie 1990 privind libertatea accesului la informație în materie de mediu (I.O.L 158, p.56) precum și articolul 189 al.3 din tratatul CE (în prezent art.24 al.3) prin netranspunerea corectă a articolelor 2 a) și 3, paragrafele 2, 3 și 4 ale directivei de mai sus.

CURTEA (camera a 6-a)

Compusă din... după audierea pledoariilor părților din 17.10.2002 și a concluziilor avocatului general din 14.01.2003 pronunță următoarea

### DECIZIE

1. Prin cererea depusă la serviciul de Grefă al Curții la 13 iunie 2000, Comisia Comunităților Europene a introdus în virtutea art.226 CE o acțiune pentru constatarea faptului că Republica Franceză nu a transpus corect articolele 2, a și 3, paragrafele 2, 3 și 4 al Directivei 90/313/CEE a Consiliului din 7 iunie 1990 cu privire la libertatea de acces la informație în materie de mediu, neîndeplinindu-și astfel obligațiile care îi incumbă în virtutea acestei directive precum și a art.189 al. 3 din tratatul CE (devenit art.249 al.3, CE).

### Cadrul juridic

#### Directiva 90/313

2. Articolul 1 al Directivei prevede că aceasta „urmărește să asigure libertatea accesului la informație în materie de mediu deținută de autoritățile publice precum și difuzarea sa, și să stabilească condițiile de bază în care această informație ar trebuie să fie accesibilă“.

3. Articolul 2 al Directivei este redactat după cum urmează:

„În sensul prezentei directive se înțelege prin:

a) informație cu privire la mediu: orice informație disponibilă sub formă scrisă, video sau sonoră sau conținută în baze de date care se referă la starea apei, a aerului, a solului, a faunei, a florei, a pământului și spațiilor naturale, precum și activitățile (incluzând și cele care sunt la originea poluărilor sonore ca zgomotul) sau măsurile care le afectează sau sunt susceptibile să le afecteze, și activitățile sau măsurile care vizează protecția lor și care pot include măsuri administrative și programe de gestiune a mediului.

b) autorități publice: orice administrație publică la nivel național, regional sau local care are responsabilități sau posedă informații cu privire la mediu cu excepția organelor legislative sau judiciare“.

4. Articolul 3 al Directivei prevede:

1. Obligația autorităților din statele membre de a pune informația cu privire la mediu la dispoziția oricărei persoane fizice sau juridice care o cere, fără ca aceasta să fie obligată de a-și dovedi interesul...

2. Statele membre pot refuza cererea de informație dacă aceasta se referă la:

- confidențialitatea deliberărilor autorităților publice, a relațiilor internaționale sau a secretului de apărare;
- securitatea publică;
- cauze care au fost sau sunt pe rolul unui tribunal sau constituie obiect de anchetă (eventual disciplinară) sau al unei cercetări preliminare;

- secretul comercial și industrial sau al proprietății intelectuale;
- confidențialitatea datelor și/sau a dosarelor personale;
- date furnizate de un terț fără ca acesta să fie obligat din punct de vedere juridic;
- date a căror difuzare ar putea să aducă atingerea mediului la care se referă.

3. O cerere de informare poate fi respinsă dacă implică comunicarea de date sau documente nefinalizate sau comunicări interne, dacă este abuzivă sau formulată în termeni prea generali.

4. Autoritatea publică răspunde celui interesat cel mai târziu în termen de 2 luni. Refuzul comunicării informației cerute trebuie motivat.

5. Statele membre, trebuiau să asigure intrarea în vigoare a dispozițiilor... cel mai târziu pe 31.12.1992 și să informeze Comisia de acest lucru...

Reglementarea națională

6. Legea nr.78-753 din 17.07.1978 cu privire la diverse măsuri de îmbunătățire a relațiilor dintre administrație și populație... recunoaște accesul persoanelor particulare la documentele administrative...

8. Articolul 1 al acestei legi prevede:

„Dreptul publicului la informație este garantat... Sunt considerate documente administrative toate dosarele, rapoartele, studiile, procesele verbale, statisticele, directivele, instrucțiunile, circularele, notele și răspunsurile ministeriale care interpretează dreptul pozitiv sau descriu proceduri administrative sau avize cu excepția avizelor Consiliului de Stat și a tribunalelor administrative, prevederile și deciziile sub formă scrisă sau înregistrările sonore sau vizuale, tratarea informațiilor nenominative“.

11. Art.5 al legii nr.78-753 stipulează că o comisie de acces la documentele administrative este însărcinată să supravegheze respectul libertății de acces la acestea. Persoanele care au dificultăți pentru a obține comunicarea unui document administrativ se adresează acestei Comisii...

12. Art.6 al legii menționează că autoritățile citate la art.2 pot refuza consultarea sau comunicarea unui document când se aduce atingerea:

- secretului deliberărilor guvernului sau altor autorități ale Executivului;
- secretului de apărare națională sau de politică externă;
- monedei, creditului, siguranței statului și securității publice;
- desfășurării procedurilor în fața autorităților judiciare...
- secretului vieții private și a dosarelor personale sau medicale;
- secretului în materie comercială și industrială;
- cercetării infracțiunilor fiscale și vamale;
- în general unor secrete protejate de lege...

13. Articolul 7 prevede că refuzul comunicării este notificat printr-o decizie scrisă și motivată. Lipsa răspunsului în decurs de 2 luni de la cerere înseamnă o decizie de refuz. Cel în cauză poate solicita avizul comisiei prevăzută la art. 5 pe care autoritatea competentă trebuie să o informeze în decurs de 2 luni de stadiul cererii...

Judecătorul administrativ trebuie să se pronunțe într-un termen de 6 luni cu privire la o acțiune în contencios împotriva unui refuz... (ulterior termenele de mai sus au fost modificate).

### **Procedură precontencioasă**

19. Printr-o scrisoare din 13.07.92 Comisia atrage atenția autorităților franceze referitor la anumite aspecte ale dreptului francez cu privire la anumite aspecte ale dreptului francez care nu ar permite obținerea rezultatului urmărit de directiva 90/313...

22. Răspunsul nesatisfăcător al Franței determină la 17.11.94 o somație a Comisiei privind transpunerea în dreptul intern a articolelor 2 a) și 3 paragrafele 2, 3 și 4 ale directivei.

23. La 23.02.95 Guvernul Francez răspunde Comisiei că reglementarea națională conține toate obligațiile impuse de directivă.

24. La 8.02.99 Comisia adresează Franței un aviz motivat prin care îi cere să adopte în termen de 2 luni măsurile care rezultă din articolele citate mai sus.

25. La 25.05.99 Guvernul Francez răspunde contestând neîndeplinirea obligațiilor comunitare reproșată de Comisie și considerând că, chiar dacă dreptul Francez nu transpune literal dispozițiile directivei, el oferă garanții echivalente și în unele domenii impune chiar obligații mai stricte autorităților ...

26. La 19.01.2000 Guvernul Francez informează totuși Comisia că un proiect de lege care urmărește adoptarea legislației naționale cu dreptul comunitar al mediului, este aprobat de Primul Ministru și că acest proiect va fi transmis Comisiei...

27. Considerând că Republica Franceză nu s-a conformat obligațiilor care decurg din avizul motivat în termenul prevăzut, Comisia introduce această acțiune.

### **Cu privire la acțiune**

#### **Observații liminare**

28. La 13.09.2001 Guvernul Francez informează CJCE că măsurile anunțate de scrisoarea sa din 19.01.2000 au fost adoptate prin legea 2000/321 din 12.05.2000 cu privire la drepturile cetățenilor în relațiile lor cu administrația și

ordonanța 2001/321 din 11.04.2001 cu privire la punerea în aplicare a unor dispoziții comunitare în materie de mediu... El informează de asemenea Curtea că aceste texte au fost transmise Comisiei care a fost invitată să renunțe la acțiune. Aceasta a refuzat să se desisteze.

30. În această privință trebuie să menționăm că, conform unei jurisprudențe constante, existența neîndeplinirii obligațiilor comunitare trebuie apreciată în funcție de situația statului membru la termenul fixat în avizul motivat și că modificările ulterioare nu sunt luate în considerație de Curte.

31. De altfel Curtea a stabilit în repetate rânduri că conform art.226 CE, Comisia dispune de o putere discreționară pentru a intenta o acțiune pentru neîndeplinirea obligațiilor comunitare și că Curtea nu poate aprecia oportunitatea introducerii acestei acțiuni (decizia din 6.07.2000 Comisia C/Belgia, C-236/99, Rec.p.I-5657, punctul 28).

Comisia singură este deci în măsură să hotărască dacă-și menține sau nu acțiunea...

32. În aceste condiții cele 2 texte invocate de Franța nu pot fi luate în considerație de către Curte.

33. Comisia își motivează acțiunea invocând 5 argumente:

- transpunerea incompletă a dispozițiilor art.2 a) și 3 paragraful 1 al directivei, deoarece câmpul de aplicare al reglementării franceze este mai restrictiv decât cel al directivei în ce privește comunicarea de informații cu privire la mediu;

- transpunerea incorectă a art.3 paragraful 2 al.1 al directivei în măsura în care reglementarea franceză prevede printre excepțiile la obligația de comunicare a informațiilor un motiv de refuz de comunicare care nu este prevăzut de directivă;

- netranspunerea art.3, paragraful 2, al.2 al directivei, întrucât reglementarea franceză nu menționează obligația de comunicare parțială a informațiilor cu privire la mediu atunci când există posibilitatea separării acestora de mențiunile care justifică un refuz de comunicare;

- netranspunerea art.3 paragraful 3 al directivei întrucât reglementarea franceză nu prevede posibilitatea de a respinge o cerere de comunicare de date sau de documente nefinalizate sau interne sau o cerere care este în mod evident abuzivă sau formulată într-o manieră prea generală:

- transpunerea incorectă a art.3, paragraful 4 al directivei pe motivul că reglementarea franceză permite să se respingă cererile de informații cu privire la mediu prin decizii implicite nemotivate.

34. Relativ la câmpul de aplicare restrictiv al reglementării franceze privind obligația de comunicare a informațiilor de mediu.

### Argumentele părților

Comisia reproșează guvernului francez că termenul de documente administrative ale legii 78/753 este mai restrictiv decât noțiunea de „informații referitoare la mediu” a directivei. Într-adevăr această ultimă noțiune utilizată de directivă nu ar limita documentele în cauză la cele deținute de administrație și care se referă la o activitate de serviciu public.

37. Legea franceză nu ar permite astfel comunicarea chiar dacă documentele conțin informații privind mediul, susceptibile să intereseze cetățenii, în special decizii nereglementare ale autorităților care se referă la administrarea domeniului lor privat (autorizația de a ocupa și utiliza acest domeniu de pildă) sau la gestionarea serviciilor publice industriale și comerciale (contractele încheiate cu utilizatorii serviciilor de apă sau energie) sau la contractele de drept privat între o autoritate publică și una privată sau chiar între 2 autorități publice.

38. Guvernul francez a răspuns că acest reproș este nefondat și chiar nedorit.

39. El nu neagă că noțiunea de „informație cu privire la mediu” în sensul directivei 90/313 trebuie să primească o interpretare mai largă, dar susține că termenii „documente administrative” prevăzute de legea 78/753 ar fi extensivi, incluzând și documente cu caracter privat care au legătură cu serviciul public și/sau responsabilități publice exercitate de persoane private. Acești termeni ar cuprinde, în afara actelor administrative, acte de drept privat ale autorităților publice și acte deținute de aceste autorități care provin de la persoane private, dacă sunt legate de exercitarea unui serviciu public. Singura restricție la calificarea de „informație referitoare la mediu” în sensul directivei 90/313 ar privi deci documentele deținute de o autoritate publică acționând ca o persoană privată și care nu are nici o legătură cu serviciul public.

40. În plus, Comisia nu ar fi demonstrat în mod concret că noțiunea de „documente administrative” este mai largă decât cea de „informații relative la mediu”. Ea nu ar fi reușit să demonstreze că există informații deținute de autoritățile publice franceze care țin de câmpul de aplicare al directivei dar nu sunt acoperite de legea 78/753.

În special Comisia nu ar fi dat nici un singur exemplu în care unei informații relative la mediu nu i s-a recunoscut calitatea de document administrativ în sensul legii citate.

### **Aprecierea Curții**

41. În acest context trebuie să relevăm, pe de o parte că în opinia guvernului francez termenii „documente administrate utilizate de legea 78/753 se referă, în afara actelor administrate la acte de drept privat care emană de la autorități publice, precum și la actele deținute de acestea din urmă, dar care provin de la persoane private; cu toate acestea guvernul mărturisește că nu toate aceste acte se referă la exercitarea serviciului public. Guvernul francez

precizează că numai documentele deținute de o autoritate publică acționând în calitate de persoană privată și lipsită de orice legătură cu serviciul public nu cad sub incidența legii 78/753, dar, în opinia lui, asemenea documente nu constituie „informații cu privire la mediu” în sensul directivei.

42. Trebuie, pe de altă parte să menționăm că conform termenilor articolului 2 a), al directivei 90/313 noțiunea de „informație privind mediul” cuprinde „orice informație disponibilă sub formă scrisă, vizuală sau sonoră, sau conținută în bănci de date, care se referă la starea apei, a aerului, a solului, a faunei, a florei, a terenurilor și spațiilor naturale, ca și la activitățile (care cuprind și poluarea prin zgomot) sau măsurile care le afectează, sau sunt susceptibile să le afecteze, și activitățile sau măsurile destinate să le protejeze care cuprind și măsurile administrative și programul de gestionare a mediului”.

43. Această definiție nu dă nici o indicație care ar conforma teza guvernului francez, după care un document lipsit de orice legătură cu serviciul public nu ar trebui considerat ca „informație privind mediul” și intrând în câmpul de aplicare al directivei 90/313.

44. Într-adevăr conform textului și ținând seamă de utilizarea termenilor „orice informație” domeniul de aplicare al art.2 a), și deci al directivei 90/313, aceasta trebuie să fie considerată într-o accepție largă. Sunt astfel vizate ansamblul informațiilor care se referă, fie la starea mediului, fie la activitățile sau măsurile de natură să-l afecteze, sau la activitățile sau măsurile destinate protecției mediului, fără ca enumerarea care figurează în dispoziția respectivă să comporte o oarecare indicație care să restrângă câmpul ei de aplicare, îndeosebi, în sensul preconizat de guvernul francez.

Această constatare este coroborată de interpretarea pe care Curtea a dat-o deja acestei dispoziții în decizia sa din 17.06.98 Mecklenburg (C-321/96, Rec.p.I.3809 punctele 19-22). La punctul 20 al acestei decizii Curtea a precizat că legislatorul comunitar s-a obținut să dea o definiție a noțiunii de „informație privind mediul” susceptibilă să excludă o activitate oarecare din activitățile pe care le îndeplinește o autoritate publică.

46. Din utilizarea termenilor „și de asemenea măsurile administrative” din art.2 a) al directivei decurge că noțiunea de „informație privind mediul” trebuie în mod logic să aibă un câmp de aplicare mai larg decât ansamblul activităților autorităților publice.

47. Rezultă deci că directiva 90/313 se referă la orice act, de orice natură ar fi acesta, care este susceptibil să afecteze sau să protejeze, starea unuia din sectoarele de mediu acoperite de directivă, în așa fel încât, contrar opiniei guvernului francez, noțiunea de „informație privind mediul” în sensul acestei directive, trebuie înțeleasă ca cuprinzând documente care nu sunt legate de exercitarea unui serviciu public.

48. În aceste condiții, primul reproș al Comisiei este fondat.

**Cu privire la reproșul relativ la existența unui refuz de comunicare de informații privind mediul care nu este prevăzut de directiva 90/313**

Argumentele părților

49. Comisia critică faptul că, atunci când este vorba de excepții la obligația de comunicare a informațiilor privind mediul, art.6 al.1 ultimul rând al legii 78/753 a prevăzut un motiv de refuz care nu figurează la art.3, paragraful 2, al.1 al directivei, în speță cazul atingerii „unor secrete protejate de lege“

50. Nu numai că legea ar adăuga astfel ceva textului directivei, lărgind domeniul excepțiilor, prevăzute limitativ, dar noțiunea de „secrete protejate de lege“ ar fi formulată de manieră prea generală pentru a garanta o aplicare conformă spiritului directivei.

51. Guvernul francez contestă faptul că lista excepțiilor prevăzute de legea 78/753 ar fi mai largă decât cea a art.3 paragraful 2 al.1 al directivei. Categoria generală de „secrete protejate de lege“ ar fi fost introdusă în lege pentru a grupa diversele regimuri particulare de confidențialitate a datelor care, în fond, nu ar avea adesea nici o legătură cu mediul.

52. Pentru a stabili în speță existența neîndeplinirii obligațiilor comunitare, guvernul francez susține că Comisia trebuie să identifice regimurile particulare care nu sunt conforme cu directiva și că acțiunea ar fi trebuit să se refere la aceste regimuri și nu la categoria generală de „secrete protejate de lege“.

53. Dar, în cazul de față, Comisia nu ar fi fost în măsură să identifice un singur secret protejat de lege care să nu fie acoperit de unul din motivele de refuz de comunicare enumerate la art. 3 al directivei adică: securitatea publică, secretul comercial și industrial, confidențialitatea datelor și/sau a dosarelor personale.

54. În plus, nici o plângere sau acțiune nu ar fi fost niciodată înaintată de către o persoană particulară, ceea ce ar dovedi că noțiunea de „secrete protejate de lege“, în sensul reglementării franceze, nu este de natură să lărgască fără motiv una din excepțiile enumerate la art. 3 al directivei.

**Aprecierea Curții**

55. Pentru a statua cu privire la temeinicia acestui al 2-lea reproș, trebuie să spunem de la început că din art.3 paragraful 1, al.1 al directivei 90/313 rezultă că informațiile privind mediul trebuie puse la dispoziția oricărei persoane care cere acest lucru, fără ca aceasta să fie obligată să demonstreze că are un interes și că obligația incumbă autorităților publice „sub rezerva dispozițiilor din acest articol“.

56. Principiul libertății de acces la informațiile privind mediul constituie temeiul directivei și, numai prin excepție la acest principiu, art. 3 enumără un anumit număr de motive care pot justifica refuzul comunicării acestor informații.

57. Rezultă, prin urmare că, fiind excepții la principiul de mai sus al comunicării informațiilor de mediu, aceste motive de refuz trebuie interpretate strict, astfel încât derogările din paragrafele 2 și 3 ale art.3 sunt limitative și se referă la „cazuri particulare clar definite” în care „refuzul de a satisface o cerere de informație privind mediul poate fi justificată”.

58. Ori, în cazul de față, legea 78/753 evocă toate excepțiile din art.3 al directivei...

59. Cu toate acestea art.6, al.1, ultimul rând al legii, permite autorităților publice să refuze consultarea sau comunicarea unui document administrativ a cărui răspândire ar aduce atingere „de manieră generală, secretelor protejate de lege”.

60. Un astfel de motiv de refuz care nu figurează în lista limitativă a excepțiilor enunțate la art.3, extinde deci în mod evident câmpul de aplicare a acestor excepții.

61. De altfel, motivul refuzului în cauză se limitează la o simplă trimitere „la lege” fără altă precizare. Așa cum pretinde, pe drept, Comisia un astfel de motiv este enunțat de o manieră atât de generală încât nu este clar care sunt ipotezele luate în considerație... În așa fel încât acest motiv de refuz este susceptibil să creeze o insecuritate juridică, în sensul că el nu garantează că autoritățile publice vor proceda la aplicarea lui în spiritul directivei.

62. Cu privire la argumentul guvernului francez, după care nu ar fi existat nici o plângere a unor persoane particulare relativ la aplicarea incorectă a art.3 paragraful 2 al. 1 al directivei, el trebuie respins întrucât jurisprudența Curții a stabilit că nerespectarea unei obligații impuse de o normă de drept comunitar este un element constitutiv al neîndeplinirii obligațiilor comunitare și că ideea că această nerespectare nu a dus la consecințe negative este lipsită de relevanță... Din această jurisprudență decurge de asemenea că argumentul după care nici un caz care contravine directivei nu a fost înregistrat în practică, nu poate fi reținut.

63. Prin urmare, trebuie să constatăm că al 2-lea reproș al Comisiei este de asemenea întemeiat.

**Cu privire la reproșul referitor la absența transpunerii obligației de comunicare parțială a informațiilor privind mediul**

Argumentele părților

64. Comisia reproșează guvernului francez că nu a reluat în mod expres în legea 78/753 obligația enunțată la art.3 paragraful 2 al. 1 al directivei 90/313 care implică comunicarea parțială a informațiilor privind mediul atunci când este posibil să se rețină mențiunile care pot justifica un refuz de comunicare.

65. Guvernul francez nu a contestat, acest reproș în fața curții.

### **Aprecierea Curții**

66. Pe de o parte, Curtea a dispus deja că art.3, paragraful 3, al.2 al directivei impune statelor membre obligația de a comunica acele informații din care este posibil să se separe mențiunile susceptibile de a cuprinde probleme confidențiale sau secrete. Ea a dedus că această dispoziție pune în sarcina statelor membre o obligație de rezultat precisă și reglementează direct situația juridică a persoanelor particulare care beneficiază astfel de dreptul de a obține comunicarea de informații în condițiile enunțate în această dispoziție (decizia din 09.09.99 Comisie/Germania C-217/97 Rec. p.I-5087, punctul 33).

66. Pe de altă parte s-a stabilit că la expirarea termenului din avizul motivat, dreptul francez nu conținea nici o dispoziție care să transpună norma din art.3, 2 al 2 din directivă...

68. În lipsa unei dispoziții explicite referitor la comunicarea parțială a unei informații privind mediul în reglementarea franceză, obligația unei astfel de comunicări parțiale nu este garantată de o manieră suficient de clară și precisă pentru a asigura securitatea juridică și a da posibilitatea persoanelor susceptibile să ceară o informație să-și cunoască totalitatea drepturilor (vezi decizia citată mai sus punctele 34 și 35).

69. În aceste condiții al 3-lea reproș al Comisiei este întemeiat.

### **Referitor la absența transpunerii paragrafului 3 al art.3 al directivei 90/313**

#### Argumentele părților

70. Comisia subliniază că chiar dacă art.3 paragraful 3 al directivei care permite autoritățile competente să respingă o cerere de informație abuzivă, formulată de manieră prea generală sau având drept obiect documente nefinalizate sau intime, nu enunță decât o posibilitate oferită statelor membre, această regulă trebuie totuși transpusă în dreptul intern din moment ce statul membru consideră că s-ar putea prevala de ea.

71. În absența transpunerii exprese persoanele particulare nu ar fi în măsură să cunoască cu claritatea necesară, întinderea drepturilor pe care directiva le acordă în această privință. Contextul juridic general care constituie, în opinia guvernului francez, jurisprudența Consiliului de Stat în această materie nu ar fi suficient pentru garantarea aplicării dispoziției în cauză de o manieră care să excludă orice risc de punere în aplicare incorectă.

72. Cu toate că nu contestă absența unui text intern în această materie, guvernul francez contextul juridic intern, adică legea 78/753, așa cum este ea interpretată de jurisprudența Consiliului de Stat, asigură în mod clar și precis posibilitatea unei autorități publice de a respinge o cerere obscură, abuzivă sau care presupune comunicarea unor documente nefinalizate sau interne.

73. Art. 3 paragraful 3 al directivei nu face decât să acorde autorităților publice o facultate care ar fi fost deja recunoscută de către Consiliul de Stat și simpla codificare a acesteia nu ar fi de natură să protejeze un drept oarecare al persoanelor particulare.

74. Dacă este adevărat, în ce privește cel de al 3-lea reproș al Comisiei că o transpunere explicită a art. 3 paragraful 2 al. 2 al directivei ar fi de natură să confere o publicitate utilă acestei dispoziții, în schimb nu ar fi la fel cu privire la acest reproș, care se referă la paragraful 3 al dispoziției. Într-adevăr noțiunile de abuz de drept, și de act pregătitor ar exista în ordinele juridice ale majorității statelor membre, printre care Franța, și ele nu s-ar aplica numai în materia dreptului de acces la informația privind mediul. Prin urmare chiar dacă directiva 90/313 n-ar fi prevăzut în mod explicit posibilitatea refuzului comunicării în caz de cereri abuzive etc. autoritățile naționale ar putea totuși să se prevaleze de aceste principii pentru a justifica măsura de refuz a comunicării. O transpunere formală, în afara faptului că ea ar constitui o reluare a jurisprudenței Consiliului de Stat, nu ar face decât să codifice principii generale cunoscute și consacrate de o jurisprudență constatată.

#### **Aprecierea Curții**

75. Pentru a aprecia temeinicia acestui al 4-lea reproș al Comisiei, trebuie să amintim că conform unei jurisprudențe constante, toate statele membre destinate ale unei directive au obligația de a introduce în legislația internă toate măsurile pentru asigurarea deplină a efectelor directivei în conformitate cu obiectivul acesteia.

Dacă este indispensabil, prin urmare, ca situația juridică existentă în măsurile naționale de transpunere să fie clară și precisă pentru a permite particularilor interesați să cunoască întinderea drepturilor și obligațiilor lor, nu este mai puțin adevărat că, conform art. 189 al.3 al tratatului Statelor membre beneficiază de dreptul de a alege forma și mijloacele de transpunere care să permită atingerea rezultatului cerut.

Rezultă din această dispoziție că transpunerea în dreptul intern nu cere în mod necesar o lege. Curtea a considerat în repetate rânduri că implementarea unei directive, în funcție de conținutul ei poate să fie satisfăcută de contextul juridic general. În special, existența unor principii generale de drept constituțional sau administrativ poate să facă inutilă transpunerea, cu condiția totuși ca aceste principii să garanteze în mod efectiv deplina aplicare a directivei de către administrația națională și în cazul în care este vorba de drepturi ale unor persoane particulare, situația juridică decurgând din aceste principii să fie suficient de precisă și de clară, și ca beneficiarii să fie în măsură să-și cunoască toate drepturile și dacă este cazul să se prevaleze de ele în fața justiției....

77. prin urmare, este necesar în fiecare caz să se determine natura dispoziției prevăzută de directivă cu privire la care există o acțiune pentru neîndeplinirea obligațiilor comunitare pentru a stabili întinderea obligației de transpunere care incumbă statului membru.

78. În cazul de față trebuie să constatăm că contrar unei dispoziții ca cea despre care vorbim, care conferă persoanelor particulare un drept precis de comunicare parțială a informațiilor provin din mediul din care se pot disjunge mențiunile necomunicabile, art. 3, paragraful 3 al directivei nu face decât să acorde statelor membre o simplă facultate (așa cum rezultă din utilizarea verbului „poate”), de a refuza să dea curs unei cereri de informație în anumite cazuri determinate și îndeosebi această dispoziție nu acordă nici un drept concret persoanelor particulare și nici nu le impune o obligație precisă. Dispoziția în cauză se limitează să prevadă posibilitatea pentru autoritățile publice de a refuza comunicarea unor asemenea informații în anumite cazuri enumerate limitativ.

79. Astfel la punctul 33 al deciziei din 9 septembrie 1999 citată mai sus, Curtea a făcut cu privire la aceeași directivă 90/313 o distincție similară între, pe de o parte art. 3, paragraful 2 al. 2 și paragraful 2 al. 1 al acestui articol. Ori, dat fiind textul acestei ultime dispoziții, ea este perfect comparabilă cu art. 2 paragraful 3 despre care vorbim.

80. Rezultă, prin urmare, că, referitor la art. 3, 3 al. Directivei, transpunerea nu cere reluarea formală și textuală a acestei dispoziții în dreptul intern, că ea poate să fie satisfăcută de contextul juridic general, în măsura în care acesta asigură aplicarea deplină a acestei directive de manieră clară și precisă.

81. Cu privire la art. 3, al.3 al directivei, exigența unei transpuneri specifice ar fi de un interes practic redus dată fiind redactarea ei generală care enunță reguli cu caracter de principii generale.

82. Respectarea dispoziției unei directive cu aceste caracteristici, trebuie să fie asigurată îndeosebi în cursul aplicării sale concrete la o situație dată, independent de transpunerea formală și textuală în dreptul național.

...

85. În cazul de față, Curtea nu este în posesia unor elemente care să indice că un context juridic general, ca cel pe care îl invocă guvernul francez, nu este de natură să garanteze efectiv aplicarea directivei 90/313.

...

87. Deoarece Comisia trebuie să stabilească existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor comunitare aducând în fața Curții elementele necesare pentru verificarea acestei neîndepliniri, fără să se poată întemeia pe prezumții... acest al 4-lea reproș este respins.

*Cu privire la reproșul privind existența unor decizii implicite de respingerea nemotivată.*

Argumentele părților

88. După părerea Comisiei mecanismul din dreptul francez denumit „respingere implicită” prevăzut de art.2 din decretul 88-465 – conform căruia dacă autoritatea competentă sesizată de o cerere de comunicare a unor documente administrative păstrează tăcerea timp de 1 lună, acest fapt se consideră a fi un refuz – este incompatibil cu art. 3 p.4 din directiva 90/313

...

Acest mecanism de respingere tacită ar însemna suprimarea caracterului obligatoriu al motivării cerut de art. 3 p. 4 al directivei.

...

90. În replica sa Comisia adaugă că aplicarea decretului ar implica o posibilitate de motivare tardivă a deciziei de respingere. Ori, din art. 3 p. 4 rezultă că motivarea trebuie să fie concomitentă cu adoptarea deciziei de respingere și nu poate fi regularizată a-posteriori.

...

92. Guvernul francez răspunde, în principal, că art. 3 p. 4 al directivei 90/313 impune autorității publice două obligații distincte, enunțate în două fraze independente una de alta. Prima dintre ele prevede că administrația ar trebui să răspundă la o cerere de informație în cel mai scurt timp și cel târziu la 2 luni după introducerea ei. Fraza a 2-a prevede că refuzul comunicării informației trebuie motivat, fără a face însă trimitere la prima frază.

Prin urmare nu se poate spune că această dispoziție implică o concomitență între refuzul comunicării și motivarea lui.

...

93. Guvernul adaugă, în subsidiar, că prima frază a art. 7 al legii 78/753 comportă în mod clar obligația administrației de a motiva orice decizie de refuz și că acest răspuns trebuie comunicat în scris. Totuși, dacă o autoritate publică ar neglija să răspundă, reglementarea națională ar prevedea ficțiunea unei decizii implicite de respingerea destinată să-i protejeze pe particulari, evitând astfel ca ei să fie lipsiți de posibilitatea de a introduce o acțiune în justiție în cazul în care administrația nu răspunde.

94. În fapt, chiar în cazul unei decizii implicite de respingere, persoana particulară în cauză ar dispune de calea recursului grațios pentru a obține motivarea la care are dreptul conform art. 5 al legii 79-587.

Aprecierea Curții

95. Comisia nu reproșează Republicii franceze, în mod formal, netranspunerea obligației înscrise în art. 3, p. 4, prima frază, din directiva 90/313 care prevede că răspunsul la o cerere de informații privind mediul trebuie formulat cel mai târziu în termen de 2 luni.

96. Comisia limitează reproșul său la ipoteza particulară a respingerii implicite așa cum este ea prevăzută de dreptul francez.

97. În această privință Comisia subliniază, în esență, faptul că mecanismul decretului francez ar avea drept efect să suprimă obligația de motivare – de la început și în orice ipoteză – a deciziei de refuz. În cursul procedurii scrise, ea a insistat asupra faptului că motivarea refuzului trebuie să fie concomitentă cu decizia și că prin urmare mecanismul respingerii implicite ar fi incompatibil cu directiva.

98. Comisia adaugă că facilitatea acordată reclamantului de a obține comunicarea motivării nu este conformă directivei. Într-adevăr, pe de o parte, această imposibilitate ar impune reclamantului o sarcină neprevăzută de directivă care ar comporta obligația de a motiva din oficiu decizia refuzului comunicării în mod independent de o cerere prealabilă în acest sens. Pe de altă parte, o asemenea comunicare a motivelor de refuz ar interveni aproape întotdeauna, în afara termenului de 2 luni prescris de directivă, nerespectarea acestui termen cerând ca reclamantul să intervină imediat la sfârșitul lunii în care administrația nu se manifestă, dar răspunde în luna următoare.

99. Pentru a ne pronunța cu privire la temeiul acestei argumentări trebuie să constatăm, mai întâi, că art.7 al legii 78/753 prevede în mod expres că refuzul comunicării trebuie să ia forma unei „decizii scrise și motivate“.

100. Obligația de motivare a oricărei decizii de refuz rezultă prin urmare din însăși textul legii.

101. De altfel guvernul francez, pretinde, fără ca Comisia să-l contrazică în această privință că, în dreptul francez, absența motivării deciziilor administrative defavorabile care se referă la persoane fizice și juridice constituie un viciu sancționat de instanțele competente.

102. Guvernul francez adaugă că ficțiunea deciziei implicite de respingere nu urmărește deloc să permită administrației să ignore obligația de a motiva, dar că ea urmărește să protejeze publicul care, în ipoteza neglijenței din partea autorității, dispune astfel de posibilitatea de a introduce acțiune împotriva deciziei de respingere care ar decurge din absența răspunsului administrației timp de 1 lună. Mecanismul de respingere dedus din absența reacției autorității competente nu are astfel în nici un caz funcția de a eluda obligația de motivare care incumbă administrației.

103. Trebuie să relevăm de asemenea că textul art.3 p.4 al directivei 90/313 nu este univoc în ce privește problema de drept care trebuie soluționată în această cauză.

104. Într-adevăr, textul acestei dispoziții nu permite să se răspundă în mod clar la întrebarea dacă motivarea trebuie să fie concomitentă cu decizia de respingere, așa cum susține Comisia, sau dacă motivele trebuie cel puțin să fie comunicate în termenul de 2 luni de la cererea inițială, așa cum această instituție l-a precizat în ședința de judecată, sau dacă dimpotrivă, cele 2 fraze

ale dispoziției nu au o legătură directă între ele, așa încât, cum pretinde guvernul francez, a 2-a frază nu conține obligația de motivare într-un termen fix cu rezerva aplicării principiului termenului rezonabil apreciat în concreto – permițând astfel o comunicare ulterioară a motivelor acestei decizii de respingere.

105. În acest context, partea franceză a prezentat un argument contrar invocând o propunere de modificare a directivei 90/313 a cărei redactare, dacă ar fi adoptată, ar consacra în viitor teza concomitenței deciziei de respingere și a comunicării motivelor acesteia.

106. Într-adevăr, art.4 p.4 al poziției comune (CE) nr.24/2002 al Consiliului, din 28 ianuarie 2002, în vederea adoptării directivei Parlamentului european și a Consiliului privind accesul publicului la informație în materie de mediu care abrogă directiva 90/313 (JOC 113 pg.1) este redactată astfel: „Refuzul de a pune la dispoziție, la cerere, informația în totalitate sau o parte din aceasta este notificată reclamantului (...) în termenele prevăzute la art.3 p.2 al. a) sau după caz b). Notificarea arată motivele refuzului și prezintă informații cu privire la acțiunea prevăzută de art.6”.

107. Voința instituțiilor comunitare competente de a modifica textul art.3 al directivei 90/313, în vederea clarificării importanței sale, ar putea constitui într-adevăr o indicație după care această dispoziție, în redactarea sa actuală, nu cere comunicarea concomitentă a deciziei de respingere și a motivării acesteia. În orice caz modificarea prevăzută demonstrează că o asemenea exigență nu rezultă în mod clar din textul în vigoare.

108. Pentru moment, Comisia și-a atenuat poziția susținând în cursul ședinței de judecată că motivarea deciziei de respingere trebuie, în orice caz, să intervină în termen de 2 luni după introducerea cererii inițiale, ceea ce înseamnă că ea poate fi disociată de refuzul propriu zis.

109. Trebuie să precizăm, în sfârșit, că punctul 22 al deciziei Michel/Parlament, citată mai sus, care este invocată de Comisie nu poate fi aplicată prin analogie cu cauza prezentă, dat fiind faptul că această decizie a fost luată într-un context diferit de contextul prezentei acțiuni.

110. Trebuie, în schimb, să relevăm că, la pct. 15 al deciziei din 15.10.87 Heylens e.a (222/86 Rec. p. 4097) Curtea a recunoscut în mod expres posibilitatea pentru administrație de a face cunoscute motivele unei decizii de refuz într-o comunicare ulterioară.

111. Conform celor de mai sus, trebuie să considerăm că, contrar afirmațiilor Comisiei, ficțiunea după care tăcerea administrației înseamnă respingere implicită, nu poate, prin ea însăși, să fie considerată ca incompatibilă cu cerințele directivei 90/313 numai pe motivul că o decizie de respingere tacită nu comportă, prin definiție, nici o motivare. În plus, în stadiul actual al dreptului comunitar, pretinsa necesitate a concomitenței dintre decizia de respingere și comunicarea motivelor acesteia nu-și găsește un temei satisfăcător în textul directivei.

112. În schimb, împrejurarea că, conform reglementării franceze, cel interesat trebuie, în ipoteza lipsei răspunsului administrației, să ceară acesteia, într-un anumit termen, comunicarea motivelor deciziei de respingere a cererii sale de informație, nu este conformă nici textului art.3 p.4 al directivei 90/313, nici spiritului acesteia.

113. Pe de o parte, reiese clar din textul dispoziției după care „refuzul trebuie motivat” că motivarea oricărei decizii de respingere constituie o obligație a administrației. Faptul de a considera această cerință ca o simplă facultate pentru cetățean de a cere motivarea deciziei ar reduce în mod considerabil importanța acestei obligații.

114. Pe de altă parte, finalitatea directivei 90/313 este de a garanta accesul liber la informațiile în materie de mediu fără ca reclamantul să fie obligat să justifice un interes pentru cererea sa, cât și în scopul de a evita orice restricție a acestei libertăți de acces (a se vedea în acest sens, decizia din 9 sept. 1999 Comisia c/Germania, citată mai sus pct. 47 și 58).

115. Urmează că art.3 p.4 al directivei cere autorității publice să prezinte, din oficiu, motivele deciziei sale de respingere a cererii de informații privind mediul, fără ca reclamantul să fie obligat să înainteze o cerere în acest sens, chiar dacă, în ipoteza absenței răspunsului administrației, aceste motive pot să-i fie comunicate la o dată ulterioară.

116. Fiind vorba de termenul în care comunicarea motivelor trebuie să intervină în caz de respingere tacită a cererii de informații, este important să relevăm că poate fi acceptată interpretarea guvernului francez după care directiva 90/113 nu ar prevedea un termen precis în această privință, în așa fel încât s-ar putea aplica un termen rezonabil.

117. Într-adevăr această interpretare ar fi de natură să lipsească art.3 p.4 al directivei 90/313 de o parte substanțială a efectelor sale utile.

118. Dimpotrivă trebuie să considerăm că, în ipoteza unei respingeri implicite a cererii de informație cu privire la mediu, comunicarea motivelor respingerii trebuie să intervină într-un termen de 2 luni după introducerea cererii inițiale, dat fiind că această comunicare trebuie, în acest caz, să fie privită drept constituind un „răspuns” în sensul art.3 p.4. al directivei.

119. În consecință, trebuie să tragem concluzia că al 5-lea reproș al Comisiei este întemeiat numai în măsura în care reproșează Republicii franceze că nu a prevăzut, în ipoteza unei decizii implicite de respingere a unei cereri de informații cu privire la mediu, că autoritățile publice sunt obligate să furnizeze, din oficiu, cel mai târziu în termen de 2 luni de la introducerea cererii inițiale, motivele acestei respingeri. Acest reproș trebuie, în schimb, să fie respins pentru celelalte capete de cerere.

120. Ținând seama de aceste considerațiuni trebuie să constatăm că:

- limitând obligația de comunicare a informațiilor cu privire la mediu la „documente administrative” în sensul legii 78-753.

- prevăzând printre motivele de refuz de comunicare a acestor informații un motiv care pretinde că consultarea sau comunicarea documentului ar aduce atingere „într-o manieră generală secretelor protejate de lege“.
- neprevăzând în reglementarea națională dispoziția conform căreia informațiile cu privire la mediu trebuie comunicate parțial, atunci când este posibilă extragerea mențiunilor care se referă la interesele prevăzute în art. 3 p. 2 al directivei 90/313 care pot prin urmare justifica refuzul comunicării și,
- neprevăzând, în ipoteza unei decizii implicite de respingere a unei cereri de informații cu privire la mediu că autoritățile publice trebuie să furnizeze, din oficiu, cel mai târziu într-un termen de 2 luni după introducerea cererii inițiale, motivele respingerii.

Republica franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care-i incumbă în virtutea art. 2 a) și 3 p. 1, 2 și 4 al directivei în cauză.

121. Se respinge acțiunea pentru celelalte capete de cerere

...

Din aceste motive,

**Curtea (camera 5-a)**

**declară și hotărăște:**

1) Limitând obligația de comunicare a informațiilor cu privire la mediu la „documente administrative“ în sensul legii 78/753 din 17.07.78 referitoare la diverse măsuri de îmbunătățire a relațiilor dintre administrație și public și la diverse dispoziții de ordin administrativ, fiscal și social;

prevăzând printre motivele de refuz de comunicare a acestor informații motivul că consultarea și comunicarea documentului ar aduce atingerea „de manieră generală secretelor protejate de lege“.

Neprevăzând în reglementarea națională dispoziția conform căreia informațiile privind mediul se comunică parțial, atunci când este posibilă extragerea mențiunilor referitoare la interesele prevăzute în art. 3 p.2 al directivei 90/313... care pot justifica un refuz de comunicare, și

Neprevăzând, în ipoteza unei decizii implicite de respingere a unei cereri de informații privind mediul că autoritățile publice sunt obligate să furnizeze din oficiu, cel mai târziu în termen de 2 luni după introducerea cererii inițiale, motivele acestei respingeri,

Republica franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care-i incumbă în virtutea art. 2 a) și 3, p. 1, 2 și 4 ale directivei în cauză.

2) Acțiunea este respinsă cu privire la celelalte capete de cerere;

3) Republica franceză este condamnată la plata cheltuielilor de judecată.

...

pronunțată în ședința publică la Luxemburg la 26 mai 2003.

## 2. EVALUAREA ȘI GESTIONAREA CALITĂȚII AERULUI ÎNCONJURĂTOR

**Neîndeplinirea obligației de a desemna autoritățile competente și organismele responsabile de implementarea directivei 96/62 CE**

CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Camera 5-a

13 septembrie 2001

extrase

Dosar C-417/99

Comisia Comunităților Europene reprezentată de... împotriva Regatului Spaniei reprezentat de...

(...)

Cerere cu privire la nedesemnarea de către Regatul Spaniei a autorităților și organismelor competente prevăzute de art. 3 paragraful 1 al Directivei Consiliului 96/62/CE din 27 septembrie 1996 referitor la evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător. Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit astfel una dintre obligațiile comunitare care-i revin în virtutea acestei directive,

(...)

Curtea (Camera 5-a)

compusă din...

ia următoarea decizie...

### Concluziile Curții

21. Acțiunea privind neîndeplinirea obligațiilor comunitare ridică două probleme referitoare la interpretarea Directivei 96/62: prima vizează perioada în care Statul trebuie să aducă la îndeplinire obligația de a stabili autoritățile și organismele competente prevăzute de art. 3 paragraful 1, cea de-a doua privește cerințele ce trebuie îndeplinite prin măsurile naționale adoptate în vederea transpunerii directivei.

**Perioada în care Statul trebuie să aducă la îndeplinire obligația de a stabili autoritățile și organismele competente prevăzute de art. 3 paragraful 1 al Directivei 96/62**

22. Un aspect preliminar care trebuie luat în considerare este acela că articolele 3 și 11 din Directiva 96/62 impun trei obligații distincte statelor membre. Prima: paragraf al art. 3 prevede că statele membre trebuie să desemneze, la nivelurile corespunzătoare, autoritățile competente și organismele responsabile *inter alia* și cu punerea în aplicare a directivei (**obligația de a desemna**). A doua: art. 11 cere statelor membre să aducă la cunoștința Comisiei autoritățile, laboratoarele și organismele competente menționate în art. 3 (**obligația de a informa**). A treia: al doilea paragraf al art. 3 stipulează că atunci când statele membre furnizează informații Comisiei, ele trebuie să pună la dispoziția publicului informațiile la care se face referire în primul paragraf (**obligația de a face publică informația**).

23. În răspunsul său la avizul motivat al Comisiei, Guvernul Spaniei susține că din art. 3 paragraful al 2-lea al Directivei 96/62 rezultă că limita temporală pentru îndeplinirea obligației de a desemna este legată de obligația de a informa, cât și de aceea de a face publică informația. Astfel, obligația de a desemna a fost suspendată prin efectul art. 11 al aceleiași Directive, până când Consiliul a adoptat prima propunere a Comisiei făcută sub imperiul art. 4(1) al directivei, adică până la 22 aprilie 1999.

24. În această privință, trebuie observat că Directiva 96/62 a fost adoptată în baza rezultatelor cercetării științifice întreprinse la acea dată în ceea ce privește valorile, limita și pragurile de alertă aplicabile anumitor poluanți atmosferici. În consecință, articolul 4(4) și (5) din directivă prevăd că atunci când cercetarea științifică a fost finalizată, Consiliul, acționând la propunerea Comisiei, va stabili valorile limită și pragurile de alertă.

25. Datorită faptului că data deciziei Consiliului nu putea fi prezisă în momentul în care a fost adoptată Directiva 96/62, legiuitorul Comunitar a hotărât să prevadă în directivă măsuri cu caracter general care urmau a fi completate ulterior cu măsuri mai precise, specifice anumitor substanțe. (...).

26. Este deci necesar să se determine dacă obligația de a desemna are caracter general și poate fi astfel adusă la îndeplinire într-o perioadă determinată, sau are un caracter mai special și astfel aducerea ei la îndeplinire este condiționată de stabilirea de valori limită și de praguri de alertă.

27. În acest sens, trebuie observat că Guvernul Spaniei a arătat în răspunsul său la avizul motivat că primul sub-paragraf al art. 13(1) din Directiva 96/62 prevede ca implementarea să aibă loc în două etape. În prima etapă, statele membre ar trebui să asigure intrarea în vigoare a reglementărilor care aplică art. 1-4 și 12 și anexele II, III și IV ale directivei nu mai târziu de 18 luni de la intrarea în vigoare a directivei. În a doua etapă, ele ar trebui să asigure intrarea în vigoare a tuturor celorlalte reglementări care asigură implementarea directivei, nu mai târziu însă de data la care intră în vigoare legislația adoptată de Consiliu în baza art. 4(5) al directivei.

28. Este clar din cele arătate mai sus că obligația de a desemna prevăzută de art. 3 paragraful 1 al Directivei 96/62 se încadrează în prima etapă a transpunerii. Din moment ce Directiva 96/62 a intrat în vigoare la 21 noiembrie 1996, data limită pentru aducerea la îndeplinire a obligației de a desemna a expirat la 21 mai 1998.

29. Această concluzie conform art. 11 al Directivei 96/62, nu este afectată de amânarea obligației de a informa. Limita extinsă de timp, care constituie o derogare, este justificată de natura specială a obligației de a informa. Scopul art. 11 nu se mărginește la obligația de a informa, ci se extinde și la furnizarea de informații cu privire la alte cazuri în care valorile limită sunt depășite și la metodele folosite în evaluarea preliminară a calității aerului într-o perioadă tranzitorie.

30. Dimpotrivă, obligația de a desemna, care constituie un pas preliminar în implementarea obiectivelor generale ale directivei, are un caracter pur general. Aducerea sa la îndeplinire nu depinde de un eveniment viitor și incert, cum ar fi stabilirea valorilor limită și a pragurilor de alertă. Nu există deci nici un motiv care să justifice amânarea aducerii la îndeplinire a acestei obligații după data de 21 mai 1998.

31. În plus, după cum a reținut și Curtea, faptul că o directivă prevede că asupra anumitor detalii cu privire la care se va lua o decizie în viitor nu se poate, în absența unei prevederi exprese în acest sens, să se exonereze statele membre de obligația de a adopta în perioada prescrisă măsurile necesare în vederea conformării cu directiva. Această obligație subsistă indiferent dacă toate condițiile pentru aplicarea prevederilor legislației comunitare au fost îndeplinite (a se vedea în acest sens Dosarul C-139/96 *Comisia împotriva Germaniei* [1997] ECR I-6749, paragraful 10).

32. În cazul de față, motivul pentru implementarea unei prevederi generale, așa cum este aceea care stipulează obligația de a desemna, o obligație care este bine definită și necondiționată, consta chiar în aceea de a permite statelor membre să ia măsurile necesare pentru ca principiile de bază ale unei strategii comune de evaluare și gestionare a calității aerului să poată fi puse în aplicare imediat după momentul în care valorile limită și pragurile de alertă stabilite pentru poluanții înscrși în Anexa I la Directiva 96/62 vor intra în vigoare.

33. Astfel, în baza art. 13(1) subparagraful 1 al Directivei 96/62, Regatul Spaniei era obligat să desemneze autoritățile competente și organismele prevăzute la art. 3 paragraful 1 al aceleiași directive până cel târziu la data de 21 mai 1998. El nu se putea prevala de limita de timp extinsă prevăzută de art. 11 al directivei în scopul de a amâna conformarea cu obligația sa de a adopta legile, reglementările și măsurile administrative necesare pentru a realiza această desemnare.

**Cerințele ce trebuie îndeplinite prin măsurile naționale adoptate în vederea implementării Directivei 96/62**

34. În primul rând, trebuie observat că există o jurisprudență bine definită care statuează că în ceea ce privește neîndeplinirea de către statele membre a obligațiilor lor trebuie să se țină seama de situația existentă în statul membru la finalul perioadei prescrise în avizul motivat și de faptul că Curtea nu poate lua în considerare nici o schimbare intervenită ulterior (a se vedea, în acest sens, Dosarul C-207/00 *Comisia împotriva Italiei* [2001] ECR-I-0000, paragraful 27).

35. Așa cum reiese și din tabelul prezentat în apărare care rezumă prevederile adoptate de comunitățile autonome în scopul desemnării autorităților și organismelor competente în domeniul Directivei 96/62, majoritatea acestor prevederi nu au fost adoptate sau modificate înainte de a doua jumătate a anului 1999, adică după expirarea perioadei limită prevăzută de avizul motivat.

36. În al doilea rând, trebuie avută în vedere opinia Comisiei în sensul că aceste dispoziții sunt suficient de detaliate. În această privință, așa cum stabilește avocatul general la punctul 35 al opiniei sale, art. 3 paragraful 1 al Directivei 96/62 atribuie autorităților și organismelor competente desemnate, inclusiv laboratoarelor, o serie de sarcini specifice, care necesită competențe tehnice și administrative variate. Pot exista astfel mai multe autorități sau organisme responsabile pentru fiecare dintre sarcini.

37. Trebuie observat de asemenea, așa cum Curtea a reținut deja, că fiecare stat membru este liber să delege autorităților sale interne, după cum consideră că este potrivit, precum și să implementeze directiva prin intermediul măsurilor adoptate de autoritățile regionale sau locale. Totuși, această împărțire a atribuțiilor nu exonerează statul membru de obligația de a se asigura că prevederile directivei sunt implementate adecvat prin legislația națională (a se vedea dosarele conexe 227/85 și 230/85 *Comisia împotriva Belgiei* [1988] ECR 1, paragraful 9, și Dosarul C-131/88 *Comisia împotriva Germaniei* [1991] ECR I-825, paragraful 71).

38. În această privință, o directivă trebuie transpusă în legislația națională prin prevederi capabile să creeze o situație suficient de precisă, clară și transparentă pentru a permite persoanelor particulare să înțeleagă drepturile și obligațiile ce le revin (a se vedea, în acest sens, Dosarul C-221/94 *Comisia împotriva Luxemburgului* [1996] ECR I-5669, paragraful 22).

39. În cazul de față, este clar că dispozițiile la care se referă Guvernul Spaniei nu sunt suficient de detaliate. Spre exemplu, Decretul nr. 256/1995 emis del Diputación general de Aragón care aprobă structura Departamentului pentru Agricultură și Mediu, din 26 septembrie 1995 (...) nu face nici o mențiune în

ceea ce privește protecția împotriva poluării atmosferice. Alte prevederi referitoare la calitatea mediului sunt prea generale și nu precizează sarcinile specifice sau autoritățile implicate.

40. În consecință, prevederile art. 3 paragraful 1 al Directivei 96/62 nu pot fi considerate ca fiind puse în aplicare de către legislația spaniolă cu precizia, claritatea și transparența cerute pentru a asigura completa conformare cu imperativul siguranței legislative.

41. În aceste circumstanțe, trebuie reținut că, nereușind să adopte în perioada prescrisă legile, reglementările și măsurile administrative necesare desemnării autorităților și organismelor competente prevăzute de art. 3 paragraful 1 al Directivei 96/62, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în virtutea acestei directive.

(...)

Pe baza acestor considerente,

**CURTEA (Camera 5-a)**

1. Se pronunță în sensul că, nereușind să adopte în perioada prescrisă legile, reglementările și măsurile administrative necesare desemnării autorităților și organismelor competente prevăzute de art. 3 paragraful 1 al Directivei Consiliului 96/62/CE din 27 septembrie 1996 privind evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile ce îi revin în virtutea acestei directive;

(...)

### **3. LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR ȘI PROTECȚIA MEDIULUI**

**Cauza C-203/96 Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BU e.a et Minister van Volkshuisvesting Rumitelijke Ordening en Milieube heer**

(Rezumat)

Întrebările prejudiciale ale jurisdicției olandeze se refereau la obiecțiile ridicate de ministrul olandez al Locuinței, a amenajării teritoriului și al Mediului privind transferul unor filtre de ulei folosite de societatea Dusseldorp. Aceasta dorea valorificarea filtrelor într-o uzină germană „Factron“. Interzicerea exportului rezulta dintr-o reglementare: planul plurianual de eliminare a deșeurilor periculoase care prevedea că tratarea acestora nu putea fi făcută în străinătate decât dacă erau de o calitate mai bună. Refuzul ministrului a determinat întreprinderile în cauză să introducă o acțiune care contesta legitimitatea obiecțiilor sale.

În acest context, Nederlandse Raad von State a solicitat CJCE să hotărască dacă restricționarea exportului prevăzută de reglementarea olandeză era compatibilă cu Tratatul CE.

În speță, guvernul olandez invoca art. 130T al Tratatului pentru a justifica adoptarea unor măsuri mai stricte decât cele din directivă și regulament, interzicând astfel exportul filtrelor.

Articolul din tratat prevede „Măsurile de protecție stabilite în virtutea art. 130 S nu împiedică menținerea și edictarea de către un stat membru a unor măsuri mai severe de protecție. Aceste măsuri trebuie să fie compatibile cu tratatul. Ele sunt notificate Comisiei“.

Este necesar deci, să examinăm dacă măsurile olandeze sunt compatibile cu art.34 din Tratatul CE care interzice restricțiile cantitative în schimburile comerciale ca și orice măsuri cu efect echivalent.

Ori o dispoziție a planului sectorial, în discuție, prevede că exportul nu va putea fi autorizat decât dacă tratarea filtrelor de ulei în străinătate este de o calitate superioară celei existente în Olanda. În decizia sa din 25.06.98 CJCE concluzionează: „Trebuie să constatăm că o astfel de dispoziție are drept obiect și efect restricționarea exportului și asigurarea unui avantaj particular producției naționale“.

Curtea respinge afirmația guvernului olandez care considera că o astfel de dispoziție este justificată de imperativele de mediu pentru că argumentele sale sunt de ordin economic și urmăresc asigurarea rentabilității numai a întreprinzătorilor care există în Olanda.

CJCE nu consideră nici că această dispoziție ar fi justificată de derogarea prevăzută în art.36 al Tratatului cu privire la protecția sănătății și vieții personale.

Astfel spus CJCE decide că nu se poate invoca art. 130 T al tratatului pentru justificarea adoptării unor măsuri care urmăresc să restrângă exportul deșeurilor ce trebuie valorificate prin încălcarea art. 34 al. 1 al Tratatului fără ca aceste măsuri să fie justificate de cerințe imperative de protecție a mediului sau de grija de a proteja sănătatea și viața persoanelor conform art. 36 al tratatului.

Analiza Curții arată că o dispoziție reglementară care interzice exportul deșeurilor ce urmează a fi valorificate nu poate fi justificată de principii de proximitate sau autosuficiență, nici de art.130 al Tratatului când ele constituie o piedică în calea schimbărilor, care nu sunt justificate de o cerință imperativă, ca cea a protecției mediului sau de o derogare prevăzută în art.36 al Tratatului.

### **2. Sănătate/mediu/comerț**

Aplicarea principiului Precauției consacrat de art.174 al Tratatului CE poate de asemenea să ducă la conflicte cu libera circulație a mărfurilor. Chiar dacă deciziile în care acest principiu a fost invocat se situează mai curând în domeniul sănătății cu anumite aspecte de mediu, îl vom evoca în mod succint așa cum l-am făcut în cadrul OMC.

Jurisprudența CJCE continuă să întrețină această confuzie (fuziune?) între riscurile sanitare și de mediu, îndeosebi din considerente care provin din textul Tratatului întrucât principiul Precauției nu este prevăzut decât în partea Tratatului care se referă la mediu. Pentru a confirma validitatea deciziei Comisia care interzice exportul cărnii de vacă din Marea Britanie pentru a limita transmiterea ESB, CJCE în deciziile sale din 5.05.98 (cauza C. 157/96 și C-180/96) a precizat:

„Trebuie să admitem că atunci când subzistă incertitudini cu privire la existența sau la importanța unor riscuri pentru sănătatea persoanelor, instituțiile pot lua măsuri fără a avea nevoie să aștepte ca realitatea sau gravitatea acestor riscuri să fie pe deplin demonstrate“.

CJCE se referă apoi la principiul Precauției prevăzut de art.130 R1 și la necesara integrare a cerințelor de mediu în cadrul celorlalte politici.

CJCE trebuie deci să recurgă la dispozițiile din Tratat în materie de mediu pentru a „extrage“ principiul Precauției și a-l aplica politicii sanitare.

Deciziile ulterioare confirmă această atitudine a CJCE.

În decizia din 4.07.2000 luată în apel împotriva unei decizii a Tribunalului de primă instanță a Comunităților Europene (TPICE) din 16.07.98 într-o cauză dintre laboratoarele farmaceutice Bergadem și Comisie, CJCE a confirmat această decizie, consolidând astfel interdicția Comisiei de a scoate pe piață un produs anti-solar în numele principiului Precauției.

Acest principiu este invocat, prin urmare, atât în materie de mediu cât și de sănătatea și protecția consumatorilor.

Întrebarea prejudicială pusă de Consiliul de Stat în cauza C-6/99 Greenpeace France și alții C/Ministerul Agriculturii și Pescuitului și alții, scotea în evidență principiul Precauției ca un nou element al controlului legalității.

Era vorba, în speță, de determinarea legalității unei decizii din 5.02.98 a ministrului Agriculturii care autoriza punerea pe piață a 3 specii de semințe de porumb modificate genetic, contestate de Greenpeace, Confederația țărănească și asociația Ecoropa. Reclamanții se opuseseră scoaterii pe piață, invocând principiul Precauției.

Avocatul general J. Mischo rezuma în concluziile sale dezbateră: „Curtea nu a tranșat, în speță, o dezbatere de societate sau cel puțin o dezbatere politică, pentru că nu acesta este rolul ei. Ea trebuie doar să răspundă unor probleme de interpretare a unor acte de drept comunitar, în vigoare în momentul când a luat naștere litigiul pe care trebuie să-l soluționeze judecătorul național care pune întrebarea. În orice caz trebuie să respectăm cu rigoare această atitudine atunci când examinăm aceste două întrebări pe care ni le pune Consiliul de Stat“.

Apoi, avocatul general consideră că procedura instaurată de directiva 90/220 permite respectarea principiului Precauției. Trebuie să remarcăm că această decizie prejudicială a intervenit într-un moment în care directiva 90/229 este pe cale de a fi revizuită și când protocolul de la Montreal cu privire la biosecuritate era semnat.

În decizia sa din 21.03.2000, CJCE amintește de puterea de apreciere de care dispun autoritățile competente în cursul procedurii.

Ele trebuie să acorde o importanță deosebită evaluării riscurilor care decurg pentru mediu și sănătate prin punerea pe piață a unor produse care conțin OMG-uri, în aplicarea art.12 al.1 al directivei 90/220.

De asemenea, prin aplicarea principiului Precauției partea care notifică, poate informa întotdeauna autoritatea competentă cu privire la elementele noi relative la riscurile pe care produsul le prezintă pentru sănătatea umană și mediu.

## JURISPRUDENȚĂ COMUNITARĂ

---

Dacă în cursul procedurii, nici un stat membru nu a obiectat și dacă Comisia a luat o decizie favorabilă, Statul membru care a transmis cererea de punere pe piață va trebui să elibereze autorizația cu excepția situației în care, între timp, el a luat cunoștință de elemente noi care-l determină să se teamă de riscuri pentru sănătate și mediu.

Astfel, în opinia CJCE, autoritățile competente trebuie să facă în așa fel, încât în cursul procedurii de autorizare de punere pe piață, să respecte principiul Precauției.

În concluzie UE este fără îndoială, organizația care ține seamă cel mai bine de parametrul de mediu, îndeosebi în ce privește conceptul integrării cerințelor ecologice în toate politicile comunitare și de forța sa juridică care poate, în anumite cazuri să fie superioară liberei circulații a mărfurilor. Calea care a fost astfel urmată poate servi de exemplu organizațiilor care se ocupă de comerț ca OMC și acesta este cazul, așa cum am văzut în capitolul precedent.