

Processo C-619/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

19 de agosto de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Bundesverwaltungsgericht (Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

8 de maio de 2019

Demandante e recorrido no recurso de revista:

D. R.

Demandado e recorrente no recurso de revista:

Land de Bade-Vurtemberga

Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Federal Administrativo)

DECISÃO

[*omissis*]

No processo administrativo entre

D. R.,

[...] [...],

demandante, recorrente em primeira instância e recorrido no recurso de revista,

[*omissis*]

e

o *Land* de Bade-Vurtemberga,

[*omissis*]

demandado, recorrido em primeira instância e recorrente no recurso de revista,

[*omissis*]

Interveniente:

Deutsche Bahn AG,

[*omissis*] Berlim,

recorrente no recurso de revista,

[*omissis*]

Na presença de:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (representante dos interesses do Estado Federal no Supremo Tribunal Administrativo)

[*omissis*],

a 7.^a Secção do Bundesverwaltungsgericht

[*omissis*]

decidiu o seguinte, em 8 de maio de 2019:

É suspensa a instância no Bundesverwaltungsgericht.

Nos termos do artigo 267.º TFUE, solicita-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia que se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

1. Deve o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (a seguir «diretiva relativa às informações sobre ambiente»), ser interpretado no sentido de que a expressão «comunicações internas» abrange quaisquer comunicações que não extravasem do âmbito interno de uma autoridade pública sujeita à obrigação de informação?
2. A proteção das «comunicações internas» prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente é ilimitada no tempo?
3. Em caso de resposta negativa à segunda questão: a proteção das «comunicações internas», prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo,

alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente, apenas se aplica até a autoridade pública sujeita à obrigação de informação tomar uma decisão ou encerrar de outra forma o procedimento administrativo?

Fundamentação:

I

- 1 O demandante solicita ao Ministério de Estado de Bade-Vurtemberg a acesso a documentos relacionados com o abate de árvores no parque Stuttgarter Schlossgarten, no âmbito do projeto rodoviário e urbanístico «Stuttgart 21», em outubro de 2010.
- 2 No que releva para as questões submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir, «Tribunal de Justiça»), está em causa uma informação dos dirigentes máximos do Staatsministerium Baden-Württemberg (Presidência do Conselho de Ministros do *land* de Bade-Vurtemberg) relativa à comissão de inquérito de «Análise da intervenção da polícia no parque Stuttgarter Schlossgarten em 30 de setembro de 2010», bem como notas informativas do Staatsministerium a respeito de um procedimento de conciliação realizado em 10 e 23 de novembro de 2010, no âmbito do projeto «Stuttgart 21».
- 3 O tribunal administrativo julgou improcedente a ação proposta após ter sido indeferido um requerimento relativo a estes documentos. Na sequência do recurso interposto pelo demandante, o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo de Segunda Instância do *Land* de Bade-Vurtemberg) obrigou o demandado a facultar ao demandante acesso aos documentos. Os documentos em causa dizem respeito a informações sobre ambiente. Não se verificam quaisquer motivos para recusar o acesso à informação em causa. Os documentos do Staatsministerium destinados a informar a direção-geral e ao procedimento de conciliação não estavam protegidos enquanto comunicações internas, uma vez que, em termos temporais, este tipo de proteção apenas existe durante o procedimento de tomada de decisão pela autoridade.
- 4 Com o seu recurso de revista, o demandado pretende restabelecer o acórdão proferido em primeira instância.

II

- 5 A instância deve ser suspensa. É necessário submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial sobre as questões colocadas na parte decisória (artigo 267.º TFUE).
- 6 1. As disposições pertinentes do direito da União encontram-se no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), e no n.º 2, segundo parágrafo, primeira e segunda frases, da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO L 41, p. 26).

- 7 2. A disposição pertinente do direito nacional é o § 28, n.º 2, ponto 2, da Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Lei da gestão do ambiente de Bade-Vurtemberg, a seguir «UVwG BW») de 25 de novembro de 2014 (*omissis*), alterada pela última vez pelo artigo 1.º da Lei de 28 de novembro de 2018 (*omissis*).

O § 28, n.º 2, ponto 2, da UVwG BW tem a seguinte redação:

«Deverá ser indeferido o requerimento que diga respeito a comunicações internas das autoridades sujeitas à obrigação de informação na aceção do § 23, n.º 1, salvo se preponderar o interesse público na divulgação.»

II

- 8 As questões prejudiciais são pertinentes para a decisão do litígio. Em função da resposta às questões prejudiciais, haverá que negar provimento ao recurso de revista por improcedente ou é necessário determinar a baixa dos autos ao Verwaltungsgerichtshof, para que este aprecie novamente a causa e profira nova decisão enquanto tribunal competente para apreciar a matéria de facto.
- 9 Os documentos solicitados pelo demandante constituem informações sobre ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da diretiva relativa às informações sobre ambiente. O demandado é uma autoridade pública sujeita à obrigação de informação na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da diretiva relativa às informações sobre ambiente.

IV

- 10 As questões necessitam de ser clarificadas pelo Tribunal de Justiça porque ainda não foram objeto da sua jurisprudência e a resposta às mesmas não é evidente.
- 11 As seguintes considerações assumem relevância a respeito de cada uma das questões prejudiciais:
- 12 1. Quanto à primeira questão:
- É discutível, antes de mais, de que forma deve ser interpretado o conceito de «comunicações internas», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente. A diretiva relativa às informações sobre ambiente não contém uma definição do conceito.
- 13 No que diz respeito ao § 8, n.º 2, ponto 2, da Umweltinformationsgesetz (Lei relativa às informações sobre ambiente, a seguir «UIG»), na versão publicada em 27 de outubro de 2014 (*omissis*), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º, n.º 17, da Lei de 20 de julho de 2017 (*omissis*), que transpõe o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente para a legislação federal e que corresponde à legislação do *Land* constante do § 28, n.º 2, ponto 2, UVwG BW, esta Secção decidiu, a respeito do

elemento «internas» desse conceito, que, tendo em consideração a intenção do legislador, apenas são abrangidas pelo motivo de indeferimento as comunicações que não extravasam o âmbito interno de uma autoridade pública sujeita à obrigação de informação (*omissis*). Neste sentido, também não podem ser consideradas «internas» as comunicações que, apesar de (ainda) não extravasarem o âmbito interno de uma autoridade pública sujeita à obrigação de informação, têm essa finalidade.

- 14 É necessário esclarecer a este respeito o que se deve entender por uma «comunicação» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente. Levanta-se, em particular, a questão de saber se os documentos ou as informações devem apresentar uma qualidade específica para poderem ser classificados como «comunicações» na aceção da diretiva relativa às informações sobre ambiente. O conceito de «comunicações» sugere, pelo menos, que as informações em causa devam (também) destinar-se a terceiros.
- 15 Impõe-se igualmente uma definição do conteúdo do conceito de «comunicações», porque a diretiva relativa às informações sobre ambiente determina, no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeira frase, que os motivos de indeferimento referidos nos n.ºs 1 e 2 devem ser interpretados de forma restritiva. Esta disposição corresponde ao artigo 4.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de 25 de junho de 1998 (a seguir «Convenção de Aarhus»).
- 16 Neste contexto, nem todo o documento que seja comunicado internamente poderá constituir uma «comunicação interna».
- 17 No guia de implementação da Convenção de Aarhus é possível encontrar indícios a favor da redução teleológica do conceito de «comunicações». Aqui refere-se, em relação ao artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus («Comunicações internas das autoridades públicas»), que em alguns Estados-Membros se pretende proteger, por via da exceção das comunicações internas, as opiniões pessoais dos funcionários do Estado. Neste sentido, em regra a exceção não se aplica a matéria factual (v. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2.ª edição 2014, p. 85).
- 18 O representante dos interesses do Estado Federal no Supremo Tribunal Federal Administrativo propõe que o conceito de «comunicações internas» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente apenas abranja documentos essenciais relacionados com a informação interna, bem como com o procedimento de formação da vontade e da decisão de uma autoridade pública. No entanto, tal levanta a questão de saber o que se entende por «documentos essenciais».
- 19 2. Quanto à segunda questão:

Importa também esclarecer o âmbito de aplicação temporal do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente.

- 20 Tal como sucede com a letra do artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus, a letra da referida disposição não fornece qualquer indício a favor de uma restrição temporal rígida do âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente. Os trabalhos preparatórios da diretiva também não fornecem quaisquer indicações claras. A proposta de diretiva inicial da Comissão, de 29 de junho de 2000, previa no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da diretiva relativa às informações sobre ambiente um motivo de indeferimento para «informações em fase de conclusão ou comunicações internas. O interesse público da divulgação das informações em causa deve ser tido em conta em cada caso». Na primeira e na segunda leituras, o Parlamento Europeu exigiu a eliminação do motivo de indeferimento das «comunicações internas» (v. relatório de 28 de fevereiro de 2001, A5/2001/74, 20.º pedido de alteração, bem como relatório de 24 de abril de 2002, A5/2002/136, 27.º pedido de alteração). A Comissão [proposta alterada de 6 de junho de 2001, COM(2001) 303 final, JO C 240 E/289, p. 293; posição da Comissão de 5 de setembro de 2002, COM(2002) 498 final, p. 8] e o Conselho (posição comum do Conselho n.º 24/2002 de 28 de janeiro de 2002, JO C 113 E/1, p. 11) rejeitaram este entendimento, remetendo para a Convenção de Aarhus. O Comité de Conciliação chegou a acordo sobre a proposta de diretiva final. Nesse contexto, o motivo de indeferimento das «comunicações internas» foi regulado de forma autónoma no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente e não apresenta desde então qualquer conexão territorial com os motivos de indeferimento limitados no tempo consagrados no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), da diretiva relativa às informações sobre ambiente.
- 21 Também do guia de aplicação da Convenção de Aarhus não é possível deduzir quaisquer indícios de um âmbito de aplicação temporal limitado, tendo em consideração a regulamentação do artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus. A prática decisória do Comité de Recurso da Convenção de Aarhus também não parte manifestamente da existência – implícita – de uma restrição temporal do âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus (v. processo ACCC/C/2010/51 <Roménia> e ACCC/C/2013/93 <Noruega>).
- 22 De um ponto de vista sistemático, há que ter em conta que a diretiva relativa às informações sobre ambiente formula de forma correspondente motivos de indeferimento que têm uma aplicação temporal restrita. Neste sentido, o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), da diretiva relativa às informações sobre ambiente refere um motivo de indeferimento relativo a «processos em curso» e a «documentos e dados incompletos».
- 23 Uma comparação sistemática com o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de

maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43, a seguir «regulamento relativo à transparência») demonstra que, de acordo com a conceção do legislador europeu, a divulgação de documentos internos pode também prejudicar o processo de decisão de um órgão, após a conclusão do mesmo. Na medida em que a União Europeia alterou parcialmente as disposições do regulamento relativo à transparência, através do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO L 264, p. 13, a seguir «Regulamento de Aarhus»), tal não afeta o motivo de indeferimento para documentos internos, no que respeita ao seu âmbito de aplicação temporal. Por conseguinte, é manifesto que a União Europeia presume que a Convenção de Aarhus não exige que o motivo de indeferimento das «comunicações internas» seja limitado no tempo à conclusão do processo decisório. Não se vislumbram quaisquer indícios de que o direito da União pretendia impor aos Estados-Membros requisitos mais rigorosos para a divulgação de informações sobre ambiente no tocante às comunicações internas, do que para a divulgação de informações sobre ambiente pelas instituições da União.

- 24 No que diz respeito à proteção da confidencialidade das deliberações das autoridades públicas nos termos do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da diretiva relativa às informações sobre ambiente, em relação à qual também não existem indícios no sentido de uma limitação rígida no tempo, o Tribunal de Justiça parte, em regra, do princípio de que este motivo de indeferimento pode ser relevante se já tiverem sido concluídos o processo legislativo e as deliberações com ele conexas (v. acórdão do TJUE de 14 de fevereiro de 2012, C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], Flachglas Torgau, n.º 57; v. ainda BVerwG, acórdão de 2 de agosto de 2012, 7 C 7.12, Buchholz 406.252 § 2 UIG, n.º 2, ponto 28). Por princípio, a jurisprudência referida parece ser transponível para o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente.
- 25 No entanto, a disposição do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeira frase, da diretiva relativa às informações sobre ambiente, que prevê a interpretação estrita dos motivos de indeferimento referidos nos n.ºs 1 e 2, poderá também aplicar-se ao âmbito de aplicação temporal. Tal indicia que o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente não é, pelo menos temporalmente, aplicável de forma totalmente irrestrita. Nesse sentido, uma limitação temporal do motivo de indeferimento pode resultar não apenas de uma interpretação restritiva do conceito de «comunicações internas», mas também da ponderação em cada caso concreto imposta pelo artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e) e n.º 2, segundo parágrafo, segunda frase, da diretiva relativa às informações sobre ambiente. Em todo o caso, com o passar do tempo o interesse da confidencialidade perderá relevância em relação ao interesse na divulgação das informações em causa.

26 3. Quanto à terceira questão:

Caso a proteção de «comunicações internas» nos termos do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente não tenha uma duração ilimitada, levanta-se a questão de saber até que momento concreto se aplica a proteção.

27 A instância anterior considerou a este respeito (*omissis*) que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente, o acesso às comunicações internas apenas estava excluído durante o procedimento de decisão das autoridades públicas. Na perspetiva da instância anterior, apontam neste sentido os trabalhos preparatórios da norma, nomeadamente o contexto regulamentar direto, em que inseria a exceção para «material em fase de finalização», inicialmente prevista no projeto de diretiva relativa às informações sobre ambiente (v. artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), da diretiva relativa às informações sobre ambiente), o princípio da interpretação estrita dos motivos de indeferimento (artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeira frase, da diretiva relativa às informações sobre ambiente), bem como a ponderação sistemática de que, no caso contrário, o outro motivo de indeferimento, a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas [artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da diretiva relativa às informações sobre ambiente], ficaria privado de efeito útil.

28 A limitação temporal do motivo de indeferimento a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), primeiro parágrafo, alínea e), da diretiva relativa às informações sobre ambiente, exclusivamente ligada à duração do procedimento decisório das autoridades públicas não atenderia a que nem todos os casos em que uma autoridade pública sujeita à obrigação de informação lida com informações ambientais culminam numa decisão (formal). Neste sentido, o encerramento (interno) do respetivo procedimento administrativo poderia ser entendido como o ponto de referência temporal relevante.

[*omissis*]