



Ficha temática

ACESSO DO PÚBLICO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE AMBIENTE

A União Europeia dotou-se, desde o início dos anos 90, e sobretudo depois da adoção, em 25 de junho de 1998¹, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (dita «Convenção de Aarhus») de um corpus de normas que consagram o princípio do direito do público ao acesso a informações em matéria de ambiente detidas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros (Diretiva 90/313/CEE do Conselho de 7 de junho de 1990², Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003³) e pelas próprias instituições da União Europeia [Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de setembro de 2006⁴]. Esta legislação veio juntar-se às disposições pertinentes do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, em matéria de acesso do público aos documentos das instituições da União Europeia⁵, bem como às disposições pertinentes em matéria de acesso à informação relativa à legislação setorial da União Europeia adotada em matéria de proteção do ambiente. Desde então, o Tribunal de Justiça da União Europeia desenvolveu uma rica jurisprudência no contexto de vários processos judiciais.

-
- 1 A Convenção de Aarhus foi elaborada pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE-ONU). Foi adotada pelos seus Estados-Membros em 25 de junho de 1998 por ocasião da 4.ª conferência ministerial reunida no quadro do processo «Um ambiente para a Europa». Entrou em vigor em 30 de outubro de 2001.
 - 2 Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158 de 23.6.90, p. 56).
 - 3 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 de 14.2.2003, p. 26).
 - 4 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 de 25.9.2006, p. 13).
 - 5 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 de 31.05.2001, p. 43).

I. A Convenção de Aarhus e o direito da União

*Acórdão de 19 de dezembro de 2013 (Grande Secção), Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)*⁶

A Fish Legal, braço jurídico da Federação inglesa dos pescadores (Angling Trust), tem por objetivo lutar, por todas as vias legais, contra a poluição e outras violações do meio aquático, bem como defender a pesca à linha e os pescadores. A Fish Legal tinha pedido a duas empresas de abastecimento de água, a United Utilities Water plc e a Yorkshire Water Services Ltd, informações respeitantes a descargas, operações de limpeza e sobrecargas de emergência. Por seu lado, E. Shirley tinha pedido a outra empresa de abastecimento de água, a Southern Water Services Ltd, informações sobre a capacidade do sistema de águas residuais com vista à apresentação de um projeto de ordenamento para a sua aldeia, situada no condado de Kent.

Não tendo recebido dessas empresas as informações pedidas nos prazos previstos pela Environmental Information Regulations 2004 (a seguir «EIR 2004»), legislação que visa transpor para o direito inglês a Diretiva 2003/4/CE, a Fish Legal e E. Shirley apresentaram separadamente queixas no Information Commissioner. Este último considerou que as empresas de abastecimento de água em causa não eram autoridades públicas na aceção da EIR 2004 e que não se podia pronunciar sobre as respetivas reclamações.

Tendo o First-tier Tribunal negado provimento aos recursos interpostos dessas decisões, o Upper Tribunal (Reino Unido) submeteu uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça a respeito da interpretação do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, quanto à definição, em particular à luz do Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus publicado pela CEE-ONU, do conceito de «autoridade pública», e, nomeadamente, quanto à questão de saber quais os critérios que permitem determinar se entidades como as empresas de abastecimento de água em causa, que é pacífico que prestam serviços públicos relacionados com o ambiente e que estão sob o controlo de um órgão ou de uma pessoa prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a) ou b), da Diretiva 2003/4/CE, devem ser qualificadas de «autoridades públicas» ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), desta diretiva. O Upper Tribunal também pretendia saber se o artigo 2.º, n.º 2, alíneas b) e c), da Diretiva 2003/4/CE devia ser interpretado no sentido de que, quando uma pessoa está abrangida por esta disposição devido a uma das suas funções, uma das suas responsabilidades ou um dos seus serviços, esta pessoa só constitui uma autoridade pública no que respeita às informações sobre o ambiente que detém no âmbito dessas funções, responsabilidades e serviços.

Segundo o Tribunal de Justiça, para efeitos de interpretação da Diretiva 2003/4/CE, há que ter em conta o texto e o objeto 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, que aquela diretiva visa transpor para o direito da União.

Com efeito, ao tornar-se parte na Convenção de Aarhus⁷, a União Europeia comprometeu-se a assegurar, no âmbito do direito da União, um acesso de princípio às informações sobre ambiente que estejam na posse das autoridades públicas ou por conta destas.

⁶ Este acórdão foi apresentado no Relatório anual 2013, p. 46.

⁷ Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

Como confirma o considerando 5 da Diretiva 2003/4/CE, ao adotar esta diretiva, o legislador da União pretendeu assegurar a compatibilidade do direito da União com essa convenção, tendo em vista a sua conclusão pela Comunidade, tendo previsto um regime geral destinado a garantir que qualquer pessoa singular ou coletiva de um Estado-Membro tenha direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome, sem que tenha de justificar o seu interesse (n.ºs 35-37).

Embora o Guia de aplicação da Convenção de Aarhus possa ser considerado um documento explicativo, eventualmente suscetível de ser tomado em consideração, entre outros elementos pertinentes, para efeitos da interpretação desta Convenção, as análises que contém não revestem força obrigatória e não têm o alcance normativo associado às disposições da Convenção de Aarhus (n.º 38).

(Quanto à questão relativa à interpretação do conceito de autoridade pública, v. a rubrica III intitulada «Conceito de "Autoridade pública" obrigada a conceder acesso às informações ambientais» da presente ficha).

II. Conceito de «informação relativa ao ambiente»

Acórdão de 17 de junho de 1998, Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300)

Baseando-se na Diretiva 90/313/CEE, M. Mecklenburg requereu à cidade de Pinneberg e ao Kreis Pinneberg-Der Landrat (a seguir «Kreis Pinneberg») que lhe fosse enviada cópia da posição que a administração encarregada da preservação das paisagens tinha adotado no âmbito do processo de aprovação dos planos de construção da «circular oeste». O Kreis Pinneberg indeferiu o pedido pelo facto de a tomada de posição da administração não ser uma «informação relativa ao ambiente» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE, transposta para o direito alemão pela Umweltinformationsgesetz (UIG, lei sobre a informação relativa ao ambiente), adotada em 8 de julho de 1994.

Tendo o Kreis Pinneberg e o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht negado provimento aos recursos que o recorrente interpôs desta decisão, este último recorreu para o Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha) o qual, tendo considerado que a posição da administração cuja comunicação era pedida podia constituir uma «medida administrativa de gestão ambiental» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE, submeteu um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça tendo designadamente por objeto a questão de saber se a posição de um organismo da administração hierarquicamente inferior encarregado da proteção da paisagem, no âmbito da participação dos organismos que defendem interesses públicos num procedimento de aprovação de planos pode ser considerada uma medida administrativa de gestão ambiental na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE.

Segundo o Tribunal de Justiça, resulta do teor dessa disposição que o legislador comunitário pretendeu dar ao conceito de «informação relativa ao ambiente» um significado amplo, que engloba simultaneamente dados e atividades relativos ao estado dos diferentes setores do ambiente nela mencionados, sendo que o conceito de «medidas administrativas» que figura nessa disposição como exemplo não é mais do que uma ilustração das «atividades» ou das «medidas» visadas pela diretiva.

Para constituir uma informação relativa ao ambiente no sentido acima mencionado, basta, portanto, que uma posição da administração constitua um ato suscetível de afetar ou de proteger o estado de um dos setores do ambiente visados na diretiva, o que sucede com uma posição adotada por um órgão da administração encarregado da preservação das paisagens no âmbito da sua participação num processo

de aprovação de planos de construção, nos casos em que essa posição for suscetível de influenciar, no que diz respeito aos interesses da proteção do ambiente, a decisão de aprovação desses planos (n.ºs 19-22, disp. 1).

Acórdão de 26 de junho de 2003, Comissão/França (C-233/00, EU:C:2003:371)

A Comissão propôs uma ação nos termos do artigo 226.º CE em que pedia que fosse declarado que, ao não transpor corretamente os artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Diretiva 90/313/CEE, a República Francesa não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força da referida diretiva, bem como do artigo 189.º, terceiro parágrafo, do Tratado CE (atual artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE).

A República Francesa considerou, por seu lado, que as disposições da Lei n.º 78-753, de 17 de julho de 1978, que introduziu diversas medidas para melhoria das relações entre a administração e o público e várias disposições de ordem administrativa, social e fiscal, e do Decreto n.º 88-465, de 28 de abril de 1988, relativo ao procedimento de acesso aos documentos administrativos, garantiam a transposição da Diretiva 90/313/CEE para o direito francês. Embora a República Francesa tenha admitido que os documentos que estão na posse de uma autoridade pública que atue como entidade privada e sem qualquer ligação com o serviço público não eram abrangidos pela Lei n.º 78-753, contestou que tais documentos pudessem constituir «informações em matéria de ambiente» na aceção da Diretiva 90/313/CEE.

Segundo o Tribunal de Justiça, atendendo ao seu teor e tendo em conta, em especial, a utilização dos termos «qualquer informação», deve considerar-se que o âmbito de aplicação do referido artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE e, conseqüentemente, da referida diretiva, foi concebido de modo amplo. Assim, é abrangida a totalidade das informações que se refiram quer ao estado do ambiente, quer às atividades ou medidas suscetíveis de o afetar, quer ainda às atividades ou medidas destinadas a proteger o ambiente, sem que a enumeração constante da referida disposição comporte uma qualquer indicação suscetível de restringir o respetivo alcance, de modo que o conceito de «informação relativa ao ambiente», na aceção da Diretiva 90/313/CEE, deve ser entendido como incluindo os documentos que não estão relacionados com o exercício de um serviço público (n.ºs 44, 47).

Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:779)

Na sequência de um pedido da sociedade Bayer, o Ministro da Saúde, Bem-Estar e dos Desportos do Reino dos Países Baixos, em articulação com o Secretário de Estado da Agricultura, da Proteção da Natureza e das Pescas, alterou o regulamento sobre os resíduos de pesticidas. Esta alteração fixava, nomeadamente para o pesticida propamocarbe encontrado nas alfices, um novo limite máximo autorizado de resíduos.

A Stichting Natuur en Milieu, a Vereniging Milieudefensie e a Vereniging Goede Waar & Co. pediram então ao College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (a seguir «CTB») que lhes comunicasse todas as informações que tinham estado na base da adoção do regulamento ministerial em causa. Em 8 de março de 2005, esta comunicação foi-lhes recusada com fundamento nas disposições do artigo 22.º da Lei sobre os pesticidas de 1962 em matéria de confidencialidade, decisão que as recorrentes impugnaram no CTB. Após consulta da sociedade Bayer quanto à confidencialidade de certas informações que figuravam nos documentos em causa, o CTB recusou a divulgação dos estudos de resíduos e dos relatórios de ensaios de campo por razões de proteção dos segredos industriais.

Os recorrentes interpuseram recurso desta decisão para o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), tendo este órgão jurisdicional submetido um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de

Justiça que tinha por objeto, nomeadamente, a questão de saber se os dados que estavam na base da definição de um teor máximo autorizado para os resíduos de um produto fitofarmacêutico constituem uma informação ambiental na aceção do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE e se, por conseguinte, são abrangidos pelo âmbito de aplicação desta.

Segundo o Tribunal de Justiça, o conceito de informação em matéria de ambiente previsto nesta disposição deve ser interpretado no sentido de que inclui a informação apresentada no âmbito de um processo nacional de autorização ou de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico com vista à fixação da quantidade máxima de um pesticida, de um dos seus constituintes ou dos seus produtos de transformação, em alimentos ou bebidas.

Com efeito, uma vez que tem como objetivo limitar o risco de alteração de uma das componentes da diversidade biológica e o risco de dispersão destes resíduos, designadamente no solo ou nas águas subterrâneas, a prestação de informações sobre a presença desses resíduos num produto, mesmo que elas próprias não impliquem diretamente uma apreciação das consequências desses resíduos para a saúde humana, respeitam a elementos do ambiente passíveis de a afetar em caso de presença excessiva desses resíduos, o que tais informações se destinam precisamente a verificar (n.ºs 42, 43, disp. 1).

Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)

A cidade de Lyon pediu à Caisse des dépôts et consignations (a seguir «CDC»), na qualidade de organismo responsável pela manutenção de um registo nacional das licenças de emissão de gases com efeito de estufa, que lhe comunicasse os volumes de licenças de emissão de gases com efeito de estufa vendidas em 2005 pelos operadores de 209 centrais de aquecimento urbano repartidas pelo território francês.

Tendo a CDC recusado comunicar os referidos dados, nomeadamente com fundamento no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 2216/2004 da Comissão, de 21 de dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido⁸, a cidade de Lyon submeteu a questão à Comissão de acesso aos documentos administrativos, a qual emitiu um parecer favorável à comunicação dos documentos relativos aos referidos dados operacionais. A CDC confirmou contudo a sua recusa de comunicação por considerar que as disposições da Diretiva 2003/4/CE não regulam a comunicação desses dados operacionais no contexto do sistema de licenças de emissão, para o qual o legislador da União previu regras específicas que figuram na Diretiva 2003/87/CE⁹ e no Regulamento (CE) n.º 2216/2004.

Chamado a conhecer de um recurso desta decisão, o tribunal administratif de Paris (França) submeteu um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, que tinha nomeadamente por objeto a questão de saber se a comunicação de dados operacionais deve reger-se por uma das derrogações previstas no artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE ou pelas disposições da Diretiva 2003/87/CE e do Regulamento (CE) n.º 2216/2004, adotado em aplicação desta diretiva.

Segundo o Tribunal de Justiça, a comunicação de dados operacionais relativos aos nomes dos titulares de contas de origem e de destino das transferências de licenças de emissão, às licenças ou unidades de Quioto implicadas nessas operações, bem como à data e hora das referidas operações, é exclusivamente disciplinada pelas regras específicas em matéria de comunicação ao público e de confidencialidade

⁸ Regulamento (CE) n.º 2216/2004 da Comissão de 21 de dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 386/1 de 29.12.2004, p. 1).

⁹ Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

contidas na Diretiva 2003/87/CE, na versão resultante da Diretiva 2004/101/CE¹⁰, bem como pelas constantes do Regulamento (CE) n.º 2216/2004.

Com efeito, estes dados são relativos às licenças transferidas, as quais devem ser objeto de uma contabilidade precisa pelos Estados-Membros nos respetivos registos nacionais e cujas características técnicas e regras relativas à manutenção, à comunicação e à confidencialidade das informações contidas nos referidos registos são determinadas pelo Regulamento (CE) n.º 2216/2004. Esses dados são portanto abrangidos pelo artigo 19.º da Diretiva 2003/87/CE e não pelo seu artigo 17.º Ora, na medida em que o artigo 19.º da Diretiva 2003/87/CE não remete para a Diretiva 2003/4/CE, de forma análoga ao que figura no referido artigo 17.º, há que considerar que o legislador da União não pretendeu submeter um pedido relativo aos dados operacionais às disposições gerais da Diretiva 2003/4/CE, mas que, pelo contrário, instituiu, quanto a esses dados, um regime específico e exaustivo de comunicação ao público dos mesmos assim como da sua confidencialidade (n.ºs 39-41, disp. 1).

Acórdão de 23 de novembro de 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

O College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, autoridade neerlandesa competente para a concessão e alteração das autorizações de introdução no mercado de produtos fitofarmacêuticos e biocidas (a seguir «CTB»), tinha decidido alterar as autorizações de vários produtos fitofarmacêuticos e de um produto biocida à base da substância ativa imidaclopride, dotada de um efeito inseticida. A Stichting De Bijenstichting (a seguir «Bijenstichting»), associação neerlandesa para a proteção das abelhas, pediu ao CTB, com fundamento na Diretiva 2003/4/CE, que divulgasse documentos relativos às referidas autorizações. A Bayer, sociedade que opera nomeadamente nos domínios da proteção das culturas e do combate aos parasitas, titular de um grande número destas autorizações, opôs-se a tal divulgação, alegando que esta violava o direito de autor e a confidencialidade de informações comerciais ou industriais.

O CTB começou por indeferir os pedidos de divulgação apresentados pela recorrente. A Bijenstichting reclamou desse indeferimento e mais tarde o CTB reviu parcialmente a sua decisão quanto a certos documentos cuja divulgação era pedida, tendo nomeadamente considerado, após uma ponderação entre o interesse geral na divulgação e a proteção dos direitos de propriedade intelectual do titular da autorização de colocação no mercado do produto em causa, que as informações factuais relativas a emissões efetivas de produtos fitofarmacêuticos ou biocidas para o ambiente, deviam ser consideradas «[informações] sobre emissões para o ambiente», na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, tendo em contrapartida considerado que os restantes documentos não constituíam tais informações ao abrigo desta disposição.

Tendo a Bayer e a Bijenstichting interposto recurso desta decisão para o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos), este órgão jurisdicional submeteu um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça que tinha por objeto, nomeadamente, a interpretação do conceito de «[informações] sobre emissões para o ambiente» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE.

¹⁰ Diretiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, no que diz respeito aos mecanismos baseados em projetos do Protocolo de Quioto (JO L 338 de 13.11.2004, p. 18).

Segundo o Tribunal de Justiça, são abrangidas por este conceito as indicações sobre a natureza, a composição, a quantidade, a data e o local das emissões para o ambiente dos produtos fitofarmacêuticos e biocidas, e das substâncias que estes produtos contêm, bem como os dados relativos aos efeitos, a mais ou a menos longo prazo, dessas emissões no ambiente, em particular as informações relativas aos resíduos presentes no ambiente após a aplicação do produto em causa e os estudos sobre a medição da dispersão da substância no momento dessa aplicação, quer esses dados provenham de estudos de campo ou semicampo, de estudos em laboratório ou de estudos de translocação.

Tal interpretação não conduz de modo algum à conclusão de que o conjunto dos dados contidos nos processos de autorização de colocação no mercado dos produtos fitofarmacêuticos ou biocidas, em especial o conjunto dos dados provenientes dos estudos realizados para a obtenção dessa autorização, seja abrangido pelo referido conceito e deva sempre ser divulgado. Com efeito, só os dados referentes a emissões para o ambiente estão incluídos no referido conceito, o que exclui, nomeadamente, não só as informações que não respeitam às emissões do produto em causa para o ambiente, mas também os dados relativos a emissões hipotéticas, isto é, a emissões não efetivas ou previsíveis em circunstâncias representativas das condições normais ou realistas de utilização. Por conseguinte, esta interpretação não implica que a proteção dos direitos garantidos pelos artigos 16.º e 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pelo artigo 39.º, n.º 3, do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Acordo TRIPS) seja lesada de maneira desproporcionada (n.ºs 96, 100, 102, 103, disp. 2).

III. Conceito de «Autoridade pública» obrigada a facultar o acesso às informações em matéria de ambiente

Acórdão de 18 de julho de 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)

O Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministério da Economia e da Tecnologia) indeferiu o pedido de uma associação de proteção do ambiente e dos consumidores, a Deutsche Umwelthilfe eV, destinado a obter a transmissão de informações contidas numa troca de correspondência entre este Ministério e representantes da indústria automóvel alemã, por ocasião da concertação que antecedeu a adoção de uma regulamentação relativa à rotulagem em matéria de consumo energético. A este respeito, este ministério invocou uma disposição da Lei relativa às informações em matéria de ambiente, de 22 de dezembro de 2004, que dispensa as autoridades públicas da obrigação de prestar informações sobre ambiente quando a intervenção destas ocorra no âmbito da elaboração de um regulamento.

Chamado a conhecer de um recurso de anulação desta decisão de indeferimento, o Verwaltungsgericht Berlin (Alemanha) interroga-se sobre a compatibilidade desta lei com a Diretiva 2003/4/CE e pergunta-se, em especial, se o artigo 2.º, ponto 2, segundo parágrafo, primeiro período, desta diretiva, na parte em que se refere às autoridades públicas que atuam no exercício de competências legislativas, pode ser aplicado às autoridades públicas quando procedem à elaboração e à adoção de um regulamento como a que está em causa no processo principal.

Segundo o Tribunal de Justiça, o artigo 2.º, ponto 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que a faculdade conferida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem como autoridades públicas, obrigadas a facultar o acesso às informações sobre ambiente que detenham, os órgãos ou instituições no exercício de poderes legislativos não pode abranger ministérios quando elaboram e adotam disposições normativas que sejam hierarquicamente inferiores a uma lei.

A este respeito, esta disposição não pode ser interpretada de forma a alargar os seus efeitos para além do que é necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir, devendo o alcance das derrogações previstas neste artigo ser determinado tendo em conta as finalidades desta diretiva. Com efeito, é a especificidade do processo legislativo e as suas características próprias que justificam o regime especial dos atos adotados no exercício de poderes legislativos à luz do direito à informação, como previsto tanto na 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, como na Diretiva 2003/4/CE. Daqui decorre que a natureza do ato em causa, em especial a circunstância de se tratar de um ato de alcance geral, não é, por si só, suscetível de dispensar o órgão que adota esse ato das obrigações decorrentes desta diretiva.

Por último, na falta de indicações no direito da União sobre o que se deve entender por lei ou por norma hierarquicamente equivalente para efeitos da aplicação do artigo 2.º, ponto 2, segundo parágrafo, primeira frase, da Diretiva 2003/4/CE, esta apreciação depende do direito dos Estados-Membros, sob reserva de que o efeito útil desta diretiva não seja posto em causa (n.ºs 22, 29, 30, 35, 36 et disp.).

Acórdão de 19 de dezembro de 2013 (Grande Secção), Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)¹¹

Neste processo (v. igualmente a rubrica I, intitulada, «A Convenção de Aarhus e o direito da União» da presente ficha), o Tribunal de Justiça considerou, atendendo ao artigo 2.º, ponto 2, da Diretiva 2003/4/CE, que empresas, como as empresas de abastecimento de água, que prestam serviços públicos relacionados com o ambiente, podiam estar sob o controlo de um organismo ou de uma pessoa visada no ponto 2, alíneas a) ou b), deste artigo, pelo que deviam ser qualificadas de autoridades públicas ao abrigo do artigo 2.º, ponto 2, alínea c), desta diretiva, se essas empresas não determinarem de forma efetivamente autónoma o modo como prestam esses serviços, uma vez que uma autoridade pública abrangida pelo artigo 2.º, ponto 2, alíneas a) ou b), da referida diretiva pode influenciar de maneira decisiva a atuação das referidas empresas no domínio do ambiente.

O simples facto de a entidade ser uma sociedade comercial sujeita a um regime específico de regulação para o setor em causa não exclui um controlo na aceção do artigo 2.º, ponto 2, alínea c), da Diretiva 2003/4/CE, na medida em que pode decorrer do regime em causa que a entidade não dispõe de autonomia real face ao Estado, ainda que este, na sequência da privatização do setor em causa, já não possa determinar a sua gestão diária (n.ºs 68, 70, 71, 73, disp. 2).

Além disso, o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2003/4/CE, deve ser interpretado no sentido de que uma pessoa que é abrangida por esta disposição constitui uma autoridade pública no que respeita a todas as informações ambientais que detém. Com efeito, como resulta do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4/CE, disposição central desta diretiva que é substancialmente idêntica ao artigo 4.º, n.º 1, 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, se uma entidade for qualificada de autoridade pública na aceção de uma das três categorias referidas no artigo 2.º, ponto 2, da referida diretiva, esta entidade é obrigada a disponibilizar a qualquer requerente toda a informação sobre ambiente abrangida por uma das seis categorias de informação enunciadas no referido artigo 2.º, ponto 1, que esteja na sua posse ou que seja detida em seu nome, exceto se o pedido estiver abrangido por uma das exceções previstas no artigo 4.º da mesma diretiva (n.ºs 78, 83, disp. 3).

¹¹ Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual de 2013, p. 46.

IV. Motivos de recusa de acesso do público às informações sobre ambiente

Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:779)

Neste processo (v. igualmente rubrica II intitulada «Conceito de 'informação relativa ao ambiente'» da presente ficha), o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos) submeteu igualmente ao Tribunal de Justiça a questão de saber se a ponderação de interesses prevista pelo artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE se impunha em cada caso individual ou se podia ser realizada de uma só vez numa medida legislativa. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio suscitou a questão da compatibilidade desta disposição com a Diretiva 2003/4/CE à luz do artigo 14.º da Diretiva 91/414/CEE¹² que prevê uma confidencialidade incondicional da informação industrial e comercial «sem prejuízo do disposto na Diretiva 2003/4».

Segundo o Tribunal de Justiça, o artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que a ponderação nele imposta do interesse público prosseguido pela divulgação de uma informação sobre ambiente e do interesse particular prosseguido pela recusa de divulgar deve ser feita em cada caso concreto submetido às autoridades competentes, mesmo que o legislador nacional estabeleça, através de uma disposição de carácter geral, critérios que permitam facilitar essa apreciação comparada dos interesses em presença.

Com efeito, nem as disposições do artigo 14.º da Diretiva 91/414/CEE, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, nem nenhuma outra disposição da Diretiva 2003/4/CE permitem considerar que a ponderação dos interesses em presença, conforme imposta pelo artigo 4.º desta última diretiva, poderia ser substituída por uma medida diferente da análise desses interesses em cada caso particular. Por conseguinte, esta circunstância não obsta a que o legislador nacional determine, numa disposição de carácter geral, critérios que permitam facilitar essa apreciação comparada dos interesses em presença, desde que, porém, esta disposição não dispense as autoridades competentes de proceder efetivamente a uma análise particular de cada situação que lhes seja submetida no âmbito de um pedido de acesso a uma informação sobre ambiente com base na Diretiva 2003/4/CE (n.ºs 57-59, disp. 3).

Acórdão de 28 de julho de 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)

O Governo do Reino Unido criou um sítio Internet destinado a prestar informações ao público relativas à localização das estações-base de telefones móveis que tinham sido voluntariamente fornecidas pelos operadores. Na sequência de pedidos de informação que lhe foram dirigidos, o Office of Communications recusou comunicar as coordenadas exatas das referidas estações-base pelo facto de a divulgação destas informações incluir as localizações dos sítios utilizados para fornecer a rede rádio da polícia e dos serviços de urgência, o que poderia prejudicar a segurança pública, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2003/4/CE, e ter um impacto negativo, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea e), da mesma diretiva, nos direitos de propriedade intelectual dos operadores de redes móveis em causa. O Information Commissioner e, posteriormente, o Information Tribunal, ordenaram contudo que as informações em causa fossem divulgadas, tendo o Information Tribunal considerado que o impacto negativo nos direitos de propriedade intelectual dos operadores de redes móveis não se podia sobrepor ao interesse público na divulgação desses dados.

¹² Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO L 230 de 19.08.1991, p. 1).

Chamada a conhecer deste litígio, a Supreme Court of the United Kingdom (Reino Unido) submeteu um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça com vista a determinar qual a ponderação de interesses que é exigida pela Diretiva 2003/4/CE nos casos em que a divulgação de uma informação é suscetível de prejudicar interesses protegidos por mais do que uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, da referida diretiva, ainda que esse prejuízo não seja suficientemente importante para se sobrepor ao interesse público na divulgação se as referidas exceções forem analisadas separadamente.

Segundo o Tribunal de Justiça, o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que, quando uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou quando essas informações são detidas por sua conta, essa autoridade pode, ao ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, para apreciar um pedido no sentido de que essas informações sejam postas à disposição de uma pessoa singular ou coletiva, ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento previstos nessa disposição (n.º 32 e disp.).

Acórdão de 15 de janeiro de 2013 (Grande Secção), Križan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8)¹³

No quadro de um litígio que opunha J. Križan e 43 outros habitantes da cidade de Pezinok, e esta última cidade, à Slovenská inšpekcia životného prostredia (a seguir «inšpekcia»), Inspeção Eslovaca do Ambiente, a respeito da legalidade das decisões que autorizavam a construção e a exploração de um aterro de resíduos, os recorrentes invocaram, em primeiro lugar, o caráter incompleto do pedido de licenciamento, na medida em que não incluía a decisão de planeamento urbano exigida pela lei eslovaca n.º 245/2003, que tinha transposto a Diretiva 96/61¹⁴ para o direito eslovaco, e, em segundo lugar, contestavam a não publicação da referida decisão de planeamento urbano com fundamento no facto de a mesma constituir um segredo comercial.

Tendo a inšpekcia negado provimento a este recurso, os recorrentes interpuseram recurso para o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da Eslováquia) que submeteu várias questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça respeitantes, nomeadamente, à interpretação da Diretiva 96/61/CE, conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 166/2006¹⁵. Aquele órgão jurisdicional interrogou nomeadamente o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se o público em causa deve ter acesso, desde o início do processo de licenciamento de um aterro, à decisão de planeamento urbano sobre a implantação dessa instalação e se a recusa de disponibilizar essa decisão pode ser justificada pela invocação da proteção da confidencialidade das informações comerciais ou industriais.

O Tribunal de Justiça declarou que Diretiva 96/61/CE, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, deve ser interpretada no sentido de que não permite às autoridades nacionais competentes recusarem ao público em causa o acesso, mesmo parcial, a uma decisão em que uma autoridade pública autoriza, atendendo às regras de planeamento urbano aplicáveis, a implantação de uma instalação abrangida pelo âmbito de aplicação da referida diretiva, com fundamento na proteção da confidencialidade das informações comerciais ou industriais prevista pelo direito nacional ou da União a fim de proteger um interesse económico legítimo, tendo em conta a importância da localização de uma ou outra das atividades referidas pela Diretiva 96/61/CE.

Mesmo supondo que certos elementos que figuram nos fundamentos de uma decisão de planeamento urbano possam comportar informações comerciais ou industriais confidenciais, a proteção da confidencialidade dessas informações não pode ser utilizada, em violação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva

¹³ Este acórdão foi apresentado no Relatório Anual de 2013, p. 45.

¹⁴ Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257 de 10.10.1996, p. 26).

¹⁵ Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de janeiro de 2006, relativo ao Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Diretivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 33 de 4.2.2006, p. 1).

2003/4/CE, para recusar ao público em causa o acesso, mesmo parcial, à decisão de planeamento urbano relativa à implantação da instalação em causa no processo principal (n.ºs 82, 83, 91, disp. 2).

Acórdão de 23 de novembro de 2016, Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

Neste processo (v. igualmente rubrica II intitulada «Conceito de "informação relativa ao ambiente"» da presente ficha), o College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Baixos) tinha igualmente submetido ao Tribunal de Justiça a questão, no contexto da interpretação do conceito de «informações relativas às emissões para o ambiente» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, [...] da Diretiva 2003/4/CE, da aplicação da exceção relativa às informações comerciais ou industriais, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea d), da mesma diretiva.

Segundo o Tribunal de Justiça, a Diretiva 2003/4/CE tem por objetivo garantir um acesso de princípio às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detidas em seu nome e permitir, como resulta do considerando 9 e do artigo 1.º dessa diretiva, a disponibilização e a divulgação sistemáticas, de forma tão ampla quanto possível, dessas informações ao público. Daqui resulta que, como prevê expressamente o artigo 4.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Convenção de Aarhus, sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, o considerando 16 e o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, a divulgação de informações deve ser a regra geral e os motivos de indeferimento indicados nessas disposições devem ser interpretados de maneira restritiva.

A este propósito, ao prever que a confidencialidade das informações comerciais ou industriais não pode ser oposta à divulgação das informações sobre emissões para o ambiente, o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE permite uma aplicação concreta dessa regra e do princípio do acesso mais amplo possível às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detidas em seu nome. Daqui decorre que não há que interpretar de maneira restritiva os conceitos de «emissões para o ambiente» e de «informações sobre emissões para o ambiente» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE (n.ºs 55-58).

Para efeitos da interpretação do conceito de «emissões para o ambiente» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, não há que distinguir este conceito dos conceitos de «descargas» e de «libertações» para o ambiente.

Com efeito, por um lado, esta distinção é alheia à 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, que se limita a prever, no seu artigo 4.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alínea d), que a proteção da confidencialidade das informações comerciais e industriais não pode ser oposta à divulgação de informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da proteção do ambiente. Por outro lado, uma distinção entre emissões, descargas e outras libertações não é pertinente à luz do objetivo de divulgação das informações sobre ambiente prosseguido pela Diretiva 2003/4/CE e seria artificial. Na verdade, tanto as emissões de gás ou de substâncias na atmosfera como as outras libertações ou descargas, por exemplo as libertações de substâncias, preparações, organismos, micro-organismos, vibrações, calor ou ruído no ambiente, em especial para o ar, a água e o solo, são suscetíveis de afetar esses diferentes elementos do ambiente. Além disso, os conceitos de emissões, de libertações e de descargas sobrepõem-se em larga medida, como demonstra a utilização da expressão «outras libertações», no artigo 2.º, ponto 1, alínea b), desta diretiva, da qual resulta que as emissões e as descargas também constituem libertações para o ambiente (n.ºs 62-65, 67).

O artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que, em caso de pedido de acesso a informações sobre emissões para o ambiente cuja divulgação pudesse

prejudicar um dos interesses visados pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alíneas a), d), f) a h), dessa diretiva, apenas os dados pertinentes que possam ser extraídos da fonte de informação e digam respeito às emissões para o ambiente devem ser divulgados, quando seja possível dissociá-los das outras informações contidas na referida fonte, o que cabe ao juiz nacional verificar (n.º 106, disp. 3).

V. Montante da taxa exigida pelo acesso a informações ambientais

*Acórdão de 6 de outubro de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)*¹⁶

No contexto de uma transação imobiliária, a PSG Eastbourne, empresa de pesquisas imobiliárias, apresentou um pedido de informações ambientais ao Conselho do Condado de East Sussex. O Conselho do Condado forneceu as respostas pedidas, retiradas de uma base de dados que também servia para efetuar outras tarefas, e cobrou várias taxas em aplicação de uma tabela de taxas normalizada.

Na sequência de uma queixa da PSG Eastbourne contra a cobrança dessas taxas, o Information Commissioner proferiu uma decisão na qual declarava estas taxas contrárias ao artigo 8.º, n.º 3, da Environmental Information Regulation de 2004 (EIR 2004) – que transpõe a Diretiva 2003/4/CE para direito inglês – uma vez que integravam outros custos além das despesas de correio, de fotocópias ou outras despesas associadas à disponibilização das informações pedidas. O Conselho do Condado interpôs recurso desta decisão alegando que as taxas que figuravam na sua tabela eram lícitas e não ultrapassavam um montante razoável.

O First-tier Tribunal (Reino Unido) submeteu um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça a respeito da interpretação do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, e do conceito de «montante razoável», com vista a determinar se uma parte dos custos associados à manutenção da referida base de dados do Conselho do Condado, bem como os custos gerais associados ao tempo consagrado pelos funcionários deste último para a manutenção da base de dados, podiam ser incluídos no cálculo das taxas exigidas.

Segundo o Tribunal de Justiça, o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, deve ser interpretado no sentido de que a taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações ambientais não pode incluir nenhuma parte dos custos originados pela manutenção de uma base de dados utilizada pela autoridade pública para esse fim, mas pode incluir os custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos seus funcionários para responder aos pedidos de informações individuais, tidos em conta de maneira adequada na determinação dessa taxa, desde que o montante global da taxa não exceda um montante razoável.

Com efeito, resulta do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4/CE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 5, alínea c), desta diretiva que, em princípio, só os custos decorrentes do estabelecimento e atualização dos referidos registos, listas e instalações para consulta são imputáveis ao fornecimento de informações sobre ambiente e só por eles as autoridades nacionais têm o direito de exigir o pagamento de uma taxa com fundamento no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE. Esses custos englobam não só as despesas de correio e com fotocópias mas também os custos imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários da autoridade pública em causa para responderem a um pedido de informações individual, o que compreende, designadamente, o tempo para procurar as informações em questão e pô-las no formato pedido. Além disso, tendo em conta a utilização do conceito de custos reais no considerando 18 da Diretiva 2003/4/CE, os custos gerais, considerados de forma adequada, podem, em princípio, ser

¹⁶ Este acórdão foi apresentado no Relatório anual de 2013, p. 65.

incluídos no cálculo da taxa prevista no artigo 5.º, n.º 2, da referida diretiva. Com efeito, a inclusão de custos gerais no cálculo desta taxa corresponde aos princípios contabilísticos habituais. Todavia, estes custos só podem ser incluídos no cálculo da referida taxa quando sejam atribuíveis a um elemento de custo relativo ao fornecimento de informações sobre ambiente.

Relativamente à segunda condição prevista no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, segundo a qual o montante global da taxa prevista nesta disposição não deve exceder um montante razoável, importa afastar qualquer interpretação do conceito de montante razoável que seja suscetível de produzir um efeito dissuasivo nas pessoas que pretendam obter informações ou de limitar o direito ao acesso às mesmas. Para apreciar se uma taxa exigida ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE tem um efeito dissuasivo, há que ter em conta tanto a situação económica do requerente da informação como o interesse geral ligado à proteção do ambiente. Esta apreciação não pode, por consequência, ser feita apenas em relação à situação económica do interessado mas deve assentar igualmente numa análise objetiva do montante dessa taxa. Nesta medida, a referida taxa não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem ser, em caso algum, objetivamente não razoável (n.ºs 34, 36, 39, 40, 45, disp. 1).

Por outro lado, o simples facto de uma taxa não ser dissuasiva relativamente à situação económica das pessoas em causa não dispensa a autoridade pública da sua obrigação de garantir igualmente que as mencionadas taxas não se afiguram não razoáveis para o público, tendo em conta o interesse geral ligado à proteção do ambiente (n.ºs 42-44).

VI. Direito de acesso a informações sobre ambiente detidas pelas instituições europeias

Acórdão de 14 de novembro de 2013, LPN e Finlândia/Comissão (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738)

A Liga para a Proteção da Natureza (a seguir «LPN») é uma organização não governamental que tem por objetivo a proteção do ambiente. Em abril de 2003, apresentou uma denúncia à Comissão Europeia na qual sustentava que o projeto de construção de uma barragem no rio Sabor, em Portugal, violava a Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens¹⁷. Posteriormente, em 2007, a LPN pediu à Comissão para aceder a informações relativas ao tratamento da sua denúncia e para consultar certos documentos. A Comissão indeferiu esses pedidos pelo facto de os documentos pedidos dizerem respeito a um processo pendente quer para efeitos da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativa à proteção dos objetivos de atividades de inspeção, inquérito e auditoria, quer da exceção prevista no artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 1367/2006, nos termos do qual a divulgação deve representar um «interesse público superior» quando as informações pedidas disserem respeito a emissões para o ambiente, com exceção dos inquéritos, nomeadamente os relacionados com possíveis incumprimentos do direito comunitário.

¹⁷ Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

Tendo o Tribunal Geral negado provimento ao recurso de anulação interposto pela LPN da decisão controvertida¹⁸, a LPN e a República da Finlândia interpuseram recurso do acórdão do Tribunal Geral para o Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Justiça foi, nomeadamente, chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se há que reconhecer a existência de uma presunção geral segundo a qual, em tais circunstâncias, a divulgação de documentos respeitantes a um processo por incumprimento pode prejudicar a proteção dos objetivos de uma atividade de inquérito. A redação e a economia dos dois períodos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 demonstram a intenção do legislador de excluir os processos por incumprimento do âmbito de aplicação desta disposição na sua globalidade, tendo o Tribunal de Justiça concluído que o Tribunal Geral não tinha cometido um erro de direito ao considerar que o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 não tinha incidência na análise que a Comissão deve efetuar por força do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 quando um pedido de acesso tem por objeto documentos relativos a um processo por incumprimento que ainda se encontra na fase pré-contenciosa (n.ºs 84-85).

Acórdão de 23 de novembro de 2016, Comissão/Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889)

A Stichting Greenpeace Nederland e a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) tinha requerido à Comissão, com fundamento no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e no Regulamento (CE) n.º 1367/2006, o acesso a vários documentos relativos à primeira autorização de colocação no mercado do glifosato como substância ativa, emitida nos termos da Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado. Em 2011, o Secretário-Geral da Comissão tinha dado acesso a um projeto de avaliação, elaborado pela República Federal da Alemanha, com exceção do seu volume 4, cuja divulgação tinha sido recusada pelas autoridades alemãs. O Secretário-Geral da Comissão considerou designadamente que nenhum interesse público superior na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 justificava a divulgação desse documento, e que, em sua opinião, resultava do procedimento através do qual o glifosato tinha sido incluído no anexo I da Diretiva 91/414 que as exigências previstas pelo Regulamento (CE) n.º 1367/2006, em termos de colocação à disposição do público de informações sobre os efeitos da referida substância no ambiente tinham sido tidas em consideração e que, por conseguinte, devia prevalecer a proteção dos interesses dos produtores dessa substância.

O Tribunal Geral deu provimento ao recurso de anulação desta decisão apresentado pela Greenpeace Nederland e pela PAN Europe, designadamente com o fundamento de que as informações cuja divulgação era pedida eram relativas a emissões para o ambiente na aceção do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006¹⁹, tendo a Comissão Europeia interposto recurso do acórdão do Tribunal Geral para o Tribunal de Justiça.

No seu acórdão, que anulou o acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça considerou que o conceito de «informações relacionadas com emissões para o ambiente» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 não pode ser objeto de interpretação restritiva. O Regulamento (CE) n.º 1049/2001, como indicam o seu considerando 4 e o seu artigo 1.º, visa permitir um direito de acesso o mais amplo possível do público aos documentos das instituições. Do mesmo modo, o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 tem por objetivo, como prevê o seu artigo 1.º, garantir a mais vasta e sistemática disponibilização e divulgação possível das informações sobre ambiente detidas pelas instituições e órgãos da União.

¹⁸ Acórdão do Tribunal Geral de 9 de setembro de 2011, LPN/Comissão Europeia (T-29/08,EU:T:2013:523, n.º 75).

¹⁹ Acórdão do Tribunal Geral de 8 de outubro de 2013, Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Comissão (T-545/11,EU:T:2013:523, n.º 75).

Com efeito, só na medida em que estabelecem derrogações ao princípio do acesso mais amplo possível aos documentos das instituições é que as exceções a este princípio, nomeadamente as previstas no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, devem ser interpretadas e aplicadas restritivamente. A necessidade de tal interpretação restritiva é, por outro lado, confirmada pelo considerando 15 do Regulamento (CE) n.º 1367/2006. Em contrapartida, ao estabelecer uma presunção segundo a qual se considera que existe um interesse público superior na divulgação da informação relacionada com emissões para o ambiente, com exceção da relativa a inquéritos, em relação ao interesse relativo à proteção dos interesses comerciais de uma determinada pessoa singular ou coletiva, de modo que a proteção dos referidos interesses comerciais não pode ser oposta à divulgação dessas informações, o artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 estabelece uma derrogação à regra da ponderação dos interesses prevista no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. No entanto, o referido artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, permite assim uma aplicação concreta do princípio do acesso o mais amplo possível às informações detidas pelas instituições e órgãos da União, de modo que uma interpretação restritiva desta disposição não pode ser justificada (n.ºs 51-54).

No entanto, o Tribunal de Justiça observou, para efeitos da anulação, que este conceito não pode incluir qualquer informação que apresente qualquer relação, mesmo direta, com emissões para o ambiente. Com efeito, se o referido conceito fosse interpretado no sentido de que abrange essas informações, esgotaria, em grande parte, o conceito de «informação sobre ambiente» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 1367/2006. Tal interpretação privaria assim de efeito útil a possibilidade, prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de as instituições recusarem a divulgação de informações sobre ambiente pelo facto de essa divulgação prejudicar a proteção dos interesses comerciais de uma determinada pessoa singular ou coletiva, e poria em risco o equilíbrio que o legislador da União quis assegurar entre o objetivo de transparência e a proteção desses interesses. Constituiria também uma violação desproporcionada da proteção do segredo profissional garantida pelo artigo 339.º TFUE (n.º 81).

Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão (C-60/15 P, EU:C:2017:540)

A Saint-Gobain, sociedade que exerce atividade no mercado mundial do vidro, que explora instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, pediu à Comissão, com fundamento no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e no Regulamento (CE) n.º 1367/2006, para ter acesso a um documento transmitido pela República Federal da Alemanha à Comissão no âmbito do procedimento previsto no referido artigo 15.º, n.º 1 da Decisão 2011/278/UE da Comissão de 27 de abril de 2011²⁰. Esse documento continha informações relativas às instalações da Saint-Gobain situadas em território alemão.

Uma vez que as informações solicitadas tinham sido produzidas pela República Federal da Alemanha, a Comissão consultou este Estado-Membro, com base no artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, a qual começou por se opor à sua divulgação. Na sequência da decisão das autoridades alemãs de divulgar certas informações, a Comissão concedeu acesso parcial às informações solicitadas, baseando-se no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Considerou nomeadamente que a divulgação integral das informações solicitadas prejudicaria gravemente o seu processo decisório e o diálogo entre a Comissão e os Estados-Membros. Considerou além disso que o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 não continha nenhuma disposição que permitisse excluir a aplicação da exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 e constatou que não existia nenhum interesse público superior, na aceção deste artigo, que justificasse a

²⁰ Decisão 2011/278/UE da Comissão, de 27 de abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º A da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 130 de 17.5.2011, p. 1).

divulgação das informações pedidas na íntegra, na medida em que os interesses da recorrente eram, segundo a Comissão, de natureza meramente privada.

Na medida em que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso de anulação interposto da referida decisão pela Saint-Gobain, esta sociedade recorreu do acórdão do Tribunal Geral²¹ para o Tribunal de Justiça.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça anulou o acórdão do Tribunal Geral e a decisão controvertida da Comissão, depois de declarar que o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito ao não proceder a uma interpretação restritiva do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou em particular que o conceito de «processo decisório» previsto nesta disposição deve ser interpretado no sentido de que diz respeito à tomada de decisão, sem abranger a totalidade do procedimento administrativo que conduziu a esta. O dever de proceder a uma interpretação restritiva implica, além disso, que a mera referência a um risco de repercussões negativas e à possibilidade de os interessados poderem exercer uma influência não é suficiente para provar que a divulgação de documentos internos teria afetado negativamente o processo decisório em curso (n.ºs 61, 63, 75-78).

No caso vertente, no que diz respeito a um pedido de acesso a informações de natureza ambiental abrangido pelo Regulamento (CE) n.º 1367/2006, cujo artigo 6.º acrescenta normas mais específicas do que as disposições do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, o Tribunal de Justiça sublinhou que esta interpretação restritiva do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 também se impunha à luz da finalidade do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 que é a de aplicar às instituições e órgãos da União as disposições da Convenção de Aarhus (n.ºs 65, 66, 78-81).

* * *

Todos os acórdãos que figuram nesta ficha estão indexados no Repertório de jurisprudência, na rubrica 4.23.

²¹ Acórdão do Tribunal Geral de 11 de dezembro de 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão (T-476/12, EU:T:2014:1059).