

Processo C-707/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

17 de novembro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

16 de novembro de 2022

Recorrente:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Ministério das Infraestruturas e dos Recursos Hídricos)

Recorrida:

AVROTROS

Objeto do processo principal

O litígio refere-se ao pedido de acesso pela AVROTOS, uma agência de notícias, a vários documentos sobre a segurança do tráfego aéreo no Aeroporto de Schiphol.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O pedido apresentado tem por objeto a questão de saber em que medida pode uma agência de notícias, ao abrigo de um regime nacional de divulgação, receber informações de uma base de dados abrangida pelo Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil¹ (a seguir «Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil») e, em

¹ Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, que altera o

caso de resposta afirmativa, sob que forma. Concretamente, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade da proibição absoluta prevista no direito nacional de divulgação das referidas informações com o artigo 15.º do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil, bem como com o direito à liberdade de expressão e de informação consagrado no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [a seguir «Carta»] e no artigo 10.º da CEDH.

Questões prejudiciais

1. a) O que se deve entender por «elementos das ocorrências» e por «confidencialidade adequada», na aceção do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil e à luz do direito à liberdade de expressão e de informação consagrado no artigo 11.º da Carta e no artigo 10.º da CEDH?

1. b) Está a informação agregada abrangida pelos «elementos das ocorrências» na aceção do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil?

2. a) Deve o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil ser interpretado, à luz do direito à liberdade de expressão e de informação consagrado no artigo 11.º da Carta e no artigo 10.º da CEDH, no sentido de que é compatível com uma norma nacional, como a que está em causa no processo principal, que não permite a divulgação de nenhum dado sobre as referidas ocorrências?

2. b) O mesmo é aplicável aos dados agregados sobre as ocorrências comunicadas?

3. Em caso de resposta negativa às questões 2. a) e 2. b), está a autoridade nacional competente autorizada a aplicar um regime nacional geral de divulgação por força do qual não deve ser prestada informação na medida em que a prestação dessa informação não possa prevalecer sobre os interesses relativos, por exemplo, às relações com os outros Estados e organizações internacionais, à inspeção, ao controlo e à vigilância pelas autoridades administrativas, ao respeito da vida privada e à prevenção de uma vantagem ou desvantagem desproporcionada para as pessoas singulares e coletivas?

Disposições de direito da União e de direito nacional invocadas

Direito internacional:

Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga a Diretiva 2003/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e os Regulamentos (CE) n.º 1321/2007 e (CE) n.º 1330/2007 da Comissão (JO 2014, L 22, p. 18).

Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH), artigo 10.º (Liberdade de expressão)

Direito da União:

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 10.º (Liberdade de pensamento, de consciência e de religião) e artigo 11.º (Liberdade de expressão e de informação);
- Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, considerando 32, 33 e 45, e artigos 13.º (Análise e seguimento das ocorrências a nível nacional), 15.º (Confidencialidade e utilização adequada das informações) e 16.º (Proteção das fontes de informação).

Direito holandês (conforme aplicável em 3 de dezembro de 2018, data em que o ministro adotou a II Decisão Parcial [*deelbesluit II*]):

- *Wet luchtvaart* [Lei da aviação], artigos 1.1, 7.1 e 7.2.
- *Wet openbaarheid van bestuur* [Lei sobre a publicidade dos atos da administração], artigo 2.º, n.º 1, artigo 3.º, artigo 7.º, n.º 1, artigo 10.º, n.º 2, e artigo 11.º, n.º 1
- *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid* [Lei do Conselho Nacional de Investigação para a Segurança], artigo 59.º, n.º 5

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Na sequência de um relatório crítico do *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid* (Conselho nacional de investigação para a segurança) de 6 de abril de 2017, a AVROTOS, um serviço público da radiodifusão, procurou obter do Governo holandês uma série de documentos sobre a segurança do tráfego aéreo no Aeroporto de Schiphol. Em 15 de fevereiro de 2018, apresentou, para o efeito, um pedido ao abrigo da *Wet openbaarheid van bestuur*.
- 2 Pelo facto de este pedido se referir a uma grande quantidade de documentos, o *Minister* (Ministro competente no caso, a seguir «Minister») emitiu 3 decisões parciais. O *Minister* divulgou uma parte dos documentos. Recusou a divulgação (parcial) de 4 164 documentos, nomeadamente com base no efeito de *lex specialis* do artigo 59.º, n.º 5, da *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid* (não divulgação de investigações) ou do artigo 10.º, n.º 2, proémio e alíneas e) e/ou g), da *Wet openbaarheid van bestuur* (não divulgação por respeito da privacidade ou para evitar vantagens ou desvantagens desproporcionadas), e/ou do artigo 11.º, n.º 1, da *Wet openbaarheid van bestuur* (não divulgação de posições políticas pessoais).

- 3 Pela *deelbesluit II (II Decisão Parcial)*, o *Minister* recusou a divulgação do documento 75.4 devido ao efeito de *lex specialis* do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil e com base no artigo 10.º, n.º 2, proémio e alíneas e) e g), da *Wet openbaarheid van bestuur* (não divulgação por respeito da privacidade ou para evitar vantagens ou desvantagens desproporcionadas).
- 4 Em sede de reclamação, o *Minister* manteve os referidos indeferimentos do pedido.
- 5 O *Rechtbank* (órgão jurisdicional de primeira instância) julgou procedente o recurso interposto pela AVROTOS das decisões sobre as reclamações.
- 6 Por Decisão interlocutória de 30 de setembro de 2021, o *Rechtbank* decidiu que as três decisões sobre as reclamações não apresentavam fundamentação adequada relativamente a 22 documentos. Nomeadamente em relação ao documento 75.4, não se compreendia quais eram as informações que, segundo o *Minister*, estavam abrangidas pelo Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil e quais estavam abrangidas pelo artigo 10.º, n.º 2, proémio e alínea g), da *Wet openbaarheid van bestuur*. O órgão jurisdicional convidou o *Minister* a corrigir as deficiências no prazo de seis semanas. O *Minister* não corrigiu as deficiências no prazo estipulado.
- 7 Na sua decisão final, o órgão jurisdicional anulou as três decisões sobre as reclamações, revogou as três decisões parciais e ordenou que o *Minister* divulgasse os referidos documentos e passagens, incluindo o documento 75.4.
- 8 O *Minister* interpôs recurso das decisões interlocutórias e das decisões finais para o *Raad van State* [Conselho de Estado, em formação jurisdicional], o órgão jurisdicional de reenvio.
- 9 O documento 75.4 contém 22 páginas. O *Minister* divulgou na sua íntegra, em aplicação da decisão do *Rechtbank*, 9 páginas do referido documento. Não pretende divulgar as restantes 13 páginas. O recurso de 2.ª instância [*hoger beroep*] tem por objeto a questão de saber se a recusa do *Minister* de divulgar as referidas 13 páginas é válida.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 O *Minister* sustenta que o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil se aplica às 13 páginas não divulgadas do documento 75.4. Trata-se de um regime especial que prevalece, por força do artigo 2.º da *Wet openbaarheid van bestuur*, enquanto *lex specialis*. Segundo o *Minister*, a *Wet openbaarheid van bestuur* não se aplica, portanto, às referidas 13 páginas do documento 75.4. O *Minister* refere igualmente a exposição de motivos das alterações da *Wet luchtvaart* para implementação do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil. A confidencialidade e a proteção são aí consideradas condições essenciais para a disponibilização da informação comunicada. O

simples facto de não ter feito uso de forma atempada da oportunidade que o órgão jurisdicional lhe ofereceu para corrigir deficiências não pode, segundo o *Minister*, justificar que se ignore este regime especial que não permite a divulgação.

- 11 A AVROTOS alega que o documento 75.4 diz respeito à informação agregada sobre incidentes, recolhida pelas partes do setor. Uma vez que a informação agregada não contém quaisquer elementos ou pormenores, o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil não se aplica. O preâmbulo do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil incentiva a divulgação precisamente deste tipo de informação agregada. A informação permite obter uma melhor compreensão sobre a segurança aérea no aeroporto de Schiphol e nas suas imediações, e o público tem o direito de conhecê-la.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 12 O presente pedido de decisão prejudicial apresenta fortes semelhanças com o processo C-451/22 (o órgão jurisdicional de reenvio solicita a apensação ao referido processo). Submete as mesmas questões já submetidas no processo C-451/22, mas acrescenta outras duas subquestões sobre informação agregada. A diferença relativamente ao processo C-451/22 consiste no facto de o *Minister* desejar, no caso em apreço, manter confidencial a informação agregada.
- 13 Coloca-se a questão de saber se a *Wet luchtvaart* é *lex specialis* relativamente à *Wet openbaarheid van bestuur* e se a mesma aplica o Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil que é diretamente aplicável. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas, tal como no processo C-451/22, de que o Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil imponha a proibição de divulgação de todos os dados relativos a ocorrências.

O âmbito preciso do conceito de «elementos das ocorrências» não é claro. Também não é claro o que se deve entender por «confidencialidade adequada» em relação à informação agregada.

As 13 páginas ainda confidenciais do documento 75.4 podem, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, ser consideradas «informação agregada». O mesmo pretende saber, mais especificamente, que elementos da informação agregada são importantes para determinar a existência de elementos das ocorrências e como pode ser assegurada, para o efeito, uma confidencialidade adequada.

- 14 É possível que o Tribunal de Justiça considere que o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento relativo às ocorrências na aviação civil se opõe ao regime previsto nos artigos 7.1 e 7.2 da *Wet luchtvaart* que não permite a divulgação de nenhum dado das comunicações. Nesse caso, o regime da *Wet luchtvaart* que derroga a *Wet openbaarheid van bestuur* não era aplicável, colocando-se a questão de saber se o ministro não terá errado ao não verificar a conformidade com a *Wet openbaarheid van bestuur*. Coloca-se, nesse caso, a questão de saber se é

permitted to the national competent authority to apply a national general disclosure regime.

DOCUMENTO DE TRABALHO