CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 15 de Janeiro de 1998 *

I — Introdução

1. No presente processo, é pedido pela primeira vez ao Tribunal de Justiça que interprete a Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente [1]. Em especial, é pedido ao Tribunal que precise o alcance das derrogações que a directiva permite às autoridades públicas em relação à obrigação de informação que lhe é imposta no que respeita às questões que são objecto de uma «investigação preliminar».

II — Matéria de facto do litígio

2. Em 1 de Janeiro de 1993, o recorrente pediu à cidade de Pinneberg que lhe fornecesse uma cópia da tomada de posição que a autoridade administrativa competente em matéria de preservação das paisagens tinha adoptado no âmbito da aprovação do projecto de construção da chamada «circular oeste». O recorrente fez um pedido análogo ao recorrido, em 18 de Maio de 1993. O recorrente baseou os dois pedidos directamente nas disposições da Directiva 90/313/CEE. Com efeito, a lei alemã que transpõe a Directiva 90/313/CEE, a Umweltinformationsgesetz, foi promulgada em 8 de Julho de 1984 e entrou em vigor em 16 de Julho de 1996, posteriormente, portanto, à interposição do recurso que deu origem ao presente processo.

3. O recorrido indeferiu, em 17 de Maio de 1993, o pedido do recorrente, sustentando a este respeito que a tomada de posição pedida não constituía uma informação relativa ao ambiente na acepção da directiva, pois se limitava a avaliar informações também já acessíveis ao recorrente. Em todo o caso, refere o juiz de reenvio, o recorrido considerou que, neste caso, se aplicava a derrogação a que se refere o artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva, por se tratar apenas de uma acção de investigação preliminar. O recorrente reclamou dessa decisão, contestando os pontos de vista do recorrido. Por sua vez, o recorrido indeferiu, por decisão de 3 de Setembro de 1993, a reclamação do recorrente, que recorreu desse acto em 4 de Outubro de 1993.

4. Em apoio da sua tese, o recorrente alegava, em primeiro lugar, que a tomada de

* Língua original: italiano.

1 — JO L 158, p. 56.

posição da administração constituía uma medida administrativa, que se insere na noção de informação relativa ao ambiente, e que, em todo o caso, a avaliação, feita pela administração, dos dados na sua posse não lhe alterava a natureza de «informação relativa ao ambiente». O recorrente acrescentava que a referência ao artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva não era pertinente neste caso. O processo de aprovação dos projectos não constituía uma investigação preliminar na acepção da directiva em questão.

5. A favor da tese sustentada pelo recorrente manifestou-se o Vertreter des öffentlichen Interesses (procurador da República) junto do Oberverwaltungsgericht, que sustentou que a tomada de posição da administração, em litígio no tribunal *a quo*, devia ser considerada como uma medida administrativa de tutela do ambiente na acepção da directiva. Com efeito, segundo o interveniente, todos os actos de uma autoridade pública cabem na noção mais geral de medida administrativa. Nela se insere, pois, a circunstância específica de esse acto ter sido adoptado para tutela do ambiente, na medida em que a actividade da autoridade administrativa recorrida, competente em matéria de conservação da paisagem, também tem por fim a salvaguarda do ambiente no âmbito do processo de aprovação de projectos.

6. O Verwaltungsgericht de Schleswig-Holstein negou provimento ao recurso em 30 de Junho de 1995, baseando-se na disposição da legislação nacional alemã referente ao acesso à informação em matéria de ambiente, existente à data em que ocorreram os factos em litígio no processo. Este órgão jurisdicional fundamentou, em especial, a negação do provimento do recurso no limite constituído pela reserva das deliberações públicas na acepção do artigo 7.°, n.^{os} 1 e 3, da Umveltinformationsgesetz. O recorrente interpôs recurso da decisão da primeira instância para o Oberverwaltungsgericht de Schleswig-Holstein, em 27 de Outubro de 1995. Neste recurso, o recorrente alegou violação das normas da Umveltinformationsgesetz, acrescentando que, neste caso, não se trata de uma deliberação da autoridade pública e que, afinal de contas, esse acto não é abrangido pela reserva especial a que se refere o artigo 7.°, n.° 1, da mesma lei. A esta tese, o recorrente opôs que o caso em exame é abrangido pelas disposições aqui em discussão da Umveltinformationsgesetz. O Vertreter des öffentlichen Interesses aderiu a toda a argumentação desenvolvida pelo recorrente junto do Oberverwaltungsgericht de Schleswig-Holstein. Segundo a parte interveniente, a interpretação apenas das normas da Umveltinformationsgesetz levaria, é certo, à negação de provimento do pedido do recorrente, uma vez que se trata de uma deliberação da administração e, por conseguinte, isenta da obrigação de comunicação de informações. Todavia, esta regulamentação contraria a estabelecida pela referida directiva, pois a medida administrativa em questão não pode ser definida como «investigação preliminar» na acepção do seu artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão. O Vertreter des öffentlichen Interesses sustentou, em definitivo, que, neste aspecto, a directiva não foi correctamente transposta para o ordenamento alemão.

7. Para afastar toda e qualquer dúvida quanto à correcta interpretação das disposi-

ções da directiva em questão, tanto o recorrente como o Vertreter des öffentlichen Interesses requereram a um juiz administrativo de recurso que submetesse os pontos controvertidos ao Tribunal de Justiça, para decisão a título prejudicial. Por seu turno, o juiz de reenvio considerou que a procedência do recurso depende essencialmente da natureza de que se reveste a tomada de posição da autoridades administrativa requerida em matéria de conservação da paisagem e, portanto, se ela constitui uma informação relativa ao ambiente. Deve esclarecer-se, em seguida, em caso de resposta afirmativa à primeira questão, se o acesso a essas informações é ou não proibido com base na controversa derrogação prevista na regulamentação comunitária.

8. Por estas razões, o juiz de reenvio submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O parecer de um organismo inferior de protecção da paisagem, no âmbito da participação dos responsáveis pela protecção dos interesses públicos num procedimento de aprovação de planos, constitui uma medida administrativa destinada a proteger o ambiente, na acepção da alínea a) do artigo 2.° da Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente?

2) Um procedimento administrativo, na acepção do n.° 1, ponto 2, do § 7 da UIG, constitui uma investigação preliminar, na acepção do n.° 2, terceiro travessão, do artigo 3.° da referida directiva?»

III — A regulamentação comunitária aplicável

9. A Directiva 90/313/CEE prevê que:

«É o objectivo da presente directiva assegurar a liberdade de acesso e divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser postas à disposição.

Para os efeitos da presente directiva entende-se por:

a) "informação relativa ao ambiente", qualquer informação disponível sob forma escrita, visual ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades (incluindo as que

provocam perturbações tais como ruídos) ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente e às actividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental;

...

b) "autoridades públicas" qualquer administração pública a nível nacional, regional ou local com responsabilidade sobre o ambiente e que possuem informações relacionadas com o ambiente, com excepção dos organismos que actuem com poderes judiciais ou legislativos.

Sem prejuízo do presente artigo, os Estados-Membros assegurarão que as autoridades públicas dêem acesso às informações relacionadas com o ambiente a qualquer pessoa singular ou colectiva que o solicite, sem que tenha de provar ter um interesse na questão.

Os Estados-Membros definirão as modalidades práticas segundo as quais essas informações serão efectivamente fornecidas.

Os Estados-Membros podem providenciar no sentido de inferir um tal pedido de informações sempre que esteja em causa:

— matérias que estejam ou tenham estado em julgamento ou em fase de instrução (incluindo processos disciplinares) ou de investigação preliminar;

...

As informações na posse de autoridades públicas serão objecto de uma comunicação parcial, sempre que for possível apartar a informação sobre questões relacionadas com os interesses acima referidos.

...»

IV — Exame do litígio

10. A primeira questão suscitada pelo juiz de reenvio diz respeito à noção de «medida administrativa». O recorrente considera, a este respeito, que a noção de «medida» usada no texto do artigo 2.°, alínea a) da directiva compreende também a actividade desenvolvida pela administração para descrever e avaliar as consequências de um projecto e para formular as propostas consideradas necessárias para esse efeito.

Subsidiariamente, o recorrente propõe que, se o Tribunal considerar que, nas medidas de gestão do ambiente, não deve ser incluída a tomada de posição administrativa em causa, essa posição seja, no entanto, incluída entre as actividades a que se refere a própria alínea a) do artigo 2.° da directiva. Ainda mais subsidiariamente, no caso de essa posição ser acolhida pelo Tribunal, trata-se, ainda assim, segundo o recorrente, e de um modo mais geral, de uma informação relativa ao ambiente, tendo em conta a finalidade da própria tomada de posição administrativa que constitui o elemento sobre o qual a autoridade pública deve, depois, basear a sua decisão.

11. O recorrido é de opinião contrária, considerando que a noção de «medida administrativa» é, com base nas versões francesa (mesure administrative) e inglesa (administrative measure), um acto adoptado pela administração em relação a um caso específico, destinado a atingir um objectivo determinado e que tem por efeito de regular uma determinada situação. O recorrido alega também, em apoio do seu ponto de vista, o que resulta de uma declaração do Conselho e da Comissão contida nas actas [2] relativas à directiva em questão, na qual as duas instituições acima referidas declaram que «as medidas administrativas referidas na alínea a), do artigo 2.° incluem autorizações e medidas de fiscalização prévias ou posteriores, desde que tal não obste à execução dessas medidas».

Além disso, segundo o recorrido, a tomada de posição da administração em questão tem apenas uma natureza preparatória da medida real e própria a ser, no entanto, adoptada por outro órgão da administração. Além disso, a tomada de posição em causa constitui apenas uma apreciação jurídica de factos e de informações. Estas últimas estão, segundo o recorrido, quase incindivelmente ligadas à própria apreciação, de que constituem necessariamente o pressuposto. Fornecer esses dados separadamente das apreciações a que dizem respeito constituiria, por outro lado, para a administração recorrida, um ónus totalmente desproporcionado ao fim prosseguido pela directiva.

12. A Comissão precisa, por seu lado, que a questão posta pelo Oberverwaltungsgericht de Schleswig-Holstein, embora se refira a «medidas administrativas de gestão do ambi-

2 — Documento do Conselho 888/90, ENV 136, de 5 de Junho de 1990.

ente», se destina essencialmente a saber qual é a noção mais geral de «medida administrativa destinada a proteger o ambiente». Isto porque a directiva, segundo a Comissão, reserva a expressão «gestão do ambiente» apenas aos «programas».

Colocada esta premissa, a Comissão sustenta, sobre o ponto em causa, que a noção de «medida administrativa» é bastante ampla e se presta a incluir toda e qualquer actividade desenvolvida a nível administrativo por uma autoridade pública. O que se demonstra pela utilização alternativa e complementar dos termos «medida» e «actividade». Deste modo, o legislador comunitário quis abranger todos os possíveis sectores em que se exerce uma actividade administrativa que concerne ao ambiente. A Comissão acrescenta ainda que a noção em questão não muda de natureza, e continua, portanto, a estar incluída na disciplina da directiva, mesmo que a actividade administrativa não produza efeitos de facto ou de direito.

A Comissão salienta, além disso, a relação que deve sempre existir entre a medida administrativa e o fim prosseguido pela actividade da autoridade pública, que só tem interesse para os objectivos da directiva se for dirigido à tutela do ambiente. No caso em apreço, segundo a Comissão, este nexo existe indubitavelmente, já que a autoridade em questão tem por missão institucional a protecção do ambiente. Além disso, a posição adoptada pela administração recorrida condiciona a decisão de aprovação do projecto pelo órgão administrativo competente. É ainda útil recordar que este tipo de projectos se insere também no âmbito da Directiva 85/337/CEE do Conselho [3], com base na qual as autoridades administrativas desempenham um papel preponderante e são obrigadas a seguir determinados processos próprios para protegerem o ambiente.

13. Tem em conta as precedentes considerações desenvolvidas pelas partes, em especial pela Comissão, sou de parecer de que a posição administrativa em exame deve reconduzir-se às medidas e actividades previstas pela directiva em causa. Não há dúvidas de que o legislador comunitário pretendeu incluir na noção de «informações relativas ao ambiente» todos os comportamentos de uma autoridade pública, tal como esta é definida na própria directiva, apenas com excepção das derrogações especialmente previstas a este respeito. A noção de informação relativa ao ambiente é, por expressa vontade do legislador comunitário, o mais ampla possível [4]. De resto, ela pode ser precisada com base nos dois critérios que as disposições da directiva implicitamente prevêem: o primeiro diz respeito ao elemento substancial, isto é, à existência de dados informativos, sendo para esse efeito irrelevante que se trate de elementos cognitivos, disponíveis sob a forma de mera recolha de dados, ou que as informações tenham, pelo contrário, já sido objecto de análise técnica ou lógico-jurídica. O segundo critério é

3 — Directiva do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9).

4 — Neste sentido se exprime também a doutrina, v. Krämer, La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application, *in* Revue du Marché Commun, 1991, p. 872, Magalhães, Rumo ao espaço comum informativo?, Coimbra, 1991, p. 30, Vercher Noguera, El medio ambiente y el derecho de acceso a la información, La Ley, 1992, p. 1078.

relativo à relação que liga essas informações à protecção do ambiente. Com efeito, para corresponderem à definição da directiva, deve tratar-se de dados e de elementos informativos de outro género, que tenham como característica serem produzidos ou recolhidos ou ainda elaborados, para o fim precípuo de proteger o ambiente ou, no mínimo, que lhe digam respeito [5].

14. Quando os dados em questão satisfaçam ambos os critérios, estamos, em meu entender, perante «informações relativas ao ambiente», na acepção da directiva. A título meramente exemplificativo, a própria directiva cuida a seguir de indicar alguns exemplos de dados ou actividades que podem ser abrangidos pela noção em exame. O termo de que parte essa definição, que a própria directiva utiliza para identificar as informações que são objecto da disciplina a que se aplica, é, significativamente, o pronome «quaisquer». Uma tal formulação que utiliza para o efeito termos de acepção muito ampla e global, não pode, pois, ser interpretada de modo restritivo.

15. Entre as «medidas destinadas a proteger» os bens ambientais incluem-se também, portanto, os actos administrativos do tipo em litígio, por serem elementos do conhecimento dos órgãos da administração pública com competências no âmbito da defesa do ambiente, tal como a autoridade pública a que se refere o presente litígio. Em meu entender, não tem, portanto, qualquer influência, para efeitos da sua classificação entre as informações a que se refere a directiva, que o conjunto de elementos cognitivos, que podem igualmente compreender-se, no caso em apreço, na noção de medidas, contenha apreciações de carácter jurídico. Recordo, a este propósito que o texto da proposta da directiva redigido pela Comissão [6] continha um elenco bem mais detalhado das «informações relativas ao ambiente». A enumeração proposta pela Comissão iniciava-se com a frase «todos os dados, de natureza factual ou jurídica, relativos...» Esta ideia de elaboração de dados na posse da administração pública não desapareceu do texto da directiva adoptada pelo Conselho, o qual, no entanto, simplificou a expressão, dotando-a do carácter global acima referido. O termo «medidas» adoptado pelo legislador comunitário corresponde, com efeito, à necessidade de incluir entre os actos disciplinados pela directiva todas as formas, por mais variadas que sejam, de exercício da actividade administrativa. Isto não quer, no entanto, significar que, como erradamente sustenta o recorrido, a «medida», tal como entendida pelo legislador comunitário, corresponda apenas aos actos que possam incidir, regulando os seus efeitos, em determinadas situações jurídicas. Bem vistas as coisas, não se trata apenas de medidas administrativa em sentido técnico, contra as quais é possível interpor recurso de carácter jurisdicional ou apresentar reclamação nos termos previstos na lei. A «medida» a que se refere a directiva deve, pelo contrário, reconduzir-se ao seu verdadeiro significado de resultado de acção administrativa, sem qualquer tipicidade. O mesmo vale quando a actividade da autoridade pública se exerce através da produção de actos ou documentos

5 — V. Krämer, *op. cit.*

6 — COM(88) 484 final, apresentado em 31 de Outubro de 1988, JO C 335, de 30 de Dezembro de 1988, p. 5.

que, em si, não constituem a fase final do procedimento, antes definem o ponto de vista («a posição») do órgão de que emanam e concorrem, directa ou indirectamente, para formar a vontade da autoridade administrativa ou para nela exercer influência. O legislador comunitário evitou voluntariamente fornecer uma definição susceptível de excluir algumas das actividades que a autoridade administrativa desenvolve. A intenção da directiva é permitir o acesso a todas as informações sobre o ambiente disponíveis no âmbito da administração. Uma enumeração, ainda que exaustiva, dos actos compreendidos na noção de «informações relativas ao ambiente» poderia, com efeito, ter resultados contraproducentes. Exactamente para evitar situações deste tipo, o legislador considerou, de facto, que nesta matéria, *omnis definitio periculosa est* e respeitou este princípio.

16. No caso em apreço, as informações estão na posse de um órgão destinado, nomeadamente, a defender interesses proeminentes de carácter geral relativos à tutela do ambiente, no exercício da sua competência técnica de aprovação de projectos. Este é um dado pacífico entre as partes e, em todo o caso, assim apresentado pelo juiz de reenvio. Resulta deste pressuposto, que as informações na posse da autoridade pública em questão preenchem ambos os critérios acima enunciados: constituem elementos cognitivos e existem para efeitos de protecção do ambiente. Estamos, assim, seguramente, em presença de uma medida destinada a proteger o ambiente.

17. Resta por resolver a outra questão posta pelo juiz *a quo*, ou seja a relativa à derrogação prevista no artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva, relativo em especial à noção de «investigação preliminar».

Sobre este ponto, confrontam-se as teses opostas da recorrente e do recorrido. Uma das partes exclui e a outra pelo contrário deduz que a noção em questão compreende também a fase administrativa propedêutica da formação de um processo administrativo real e próprio. Mais em especial, o termo «investigação preliminar» deve, segundo a recorrente, ser interpretado no contexto da frase em que se insere, a qual, assim interpretada, determina uma derrogação apenas para os processos contenciosos. Por conseguinte, na opinião do recorrente, a investigação preliminar a que se refere a directiva reconduz-se aos processos de investigação penal que preparam um processo contencioso. Tratar-se-á em definitivo de um processo administrativo que precede a aplicação de uma sanção e a esse fim destinado.

18. Por seu lado, o recorrido rebate a tese da recorrente, afirmando que a noção de «investigação preliminar» indica os actos administrativos que podem ser sujeitos a um controlo jurisdicional posterior. Para este efeito, o recorrente remete para o texto da declaração anexa à acta do Conselho e da Comissão, [7] segundo o qual «o Conselho e a Comissão salientam que esta disposição se aplica também às questões se são reguladas administrativamente antes de serem submetidas aos tribunais, por exemplo, através de uma multa». Segundo o recorrido, a derrogação em questão destina-se essencialmente a proteger a liberdade de decisão da administração na conclusão do processo que termina com a produção de um acto susceptível de impugnação jurisdicional.

19. A Comissão é de parecer diferente e interpreta a derrogação em causa à luz do sétimo considerando do preâmbulo da directiva. Este considerando refere que «em certos casos específicos e claramente definidos, se pode justificar a recusa de um pedido de informação relacionado com o ambiente». Segundo a Comissão, a excepção em questão deve, portanto, interpretar-se de modo restritivo, em conformidade com a doutrina do Tribunal em matéria de derrogações à aplicação de normas comunitárias. Com efeito, o Tribunal de Justiça já precisou que uma norma derrogatória «não pode ser interpretada por forma a ampliar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a protecção dos interesses que visa garantir» e que «o alcance das derrogações... deve ser delimitado em função dos objectivos» do texto normativo em que as mesmas se inserem [8].

Segundo a Comissão, a expressão investigação preliminar refere-se a um tipo de investigação que antecede um processo contencioso ou um inquérito. A noção de investigação preliminar está, efectivamente, ligada às outras hipóteses mencionadas no próprio parágrafo em que é citada a expressão controvertida. Assim, segundo a Comissão, trata-se apenas das investigações que têm um carácter comparável ou equivalente aos processos contenciosos, ou aos outros inquéritos, e que deles constituem a fase anterior.

Esta interpretação baseia-se, por outro lado, também numa comparação linguística com as outras versões da directiva, em especial com as versões inglesa («preliminary investigation proceedings»), italiana («azione investigativa preliminare»), francesa («instruction préliminaire»), espanhola («investigación preliminar») e portuguesa («investigação preliminar»).

20. Outro argumento da Comissão em apoio da sua tese é o que se baseia na génese da

7 — Documento do Conselho n.º 6888/90, ENV 136, de 5 de Junho de 1990.

8 — V. acórdão de 25 de Junho de 1992, Foster/British Gas (C-116/91, Colect., p. I-4071), e de 21 de Março de 1996, Mrozek e Jäger (C-335/94, Colect., p. I-1573).

disposição em questão. A este respeito, a Comissão alega, de facto, que a versão inicialmente proposta da directiva continha, no seu artigo 8.°, uma derrogação relativa ao «segredo dos procedimentos iniciados perante os tribunais». O Comité económico e social propôs posteriormente, no ponto 2.6.1 do seu parecer [9], que se acrescentasse «também (os) "processos em instrução ou averiguação" (com o que se pretende abarcar os processos junto das autoridades policiais ou do ministério público)».

Por conseguinte, a Comissão conclui afirmando que o objectivo da disposição em questão é excluir determinadas informações que perturbam o funcionamento normal da justiça. Pelo contrário, permitir que as informações detidas no âmbito do normal desenvolvimento do processo administrativo sejam sistematicamente subtraídas à disciplina da directiva ultrapassaria de longe o objectivo prosseguido pelo legislador comunitário. Daí resulta, segundo a Comissão, que a leitura correcta desta disposição permite excluir da obrigação de comunicação as informações relativas a processos de investigação preliminar que precedem um dos outros processos mencionados imediatamente antes no texto da própria norma controvertida.

21. Em meu entender, a norma em questão deve ser interpretada organicamente no texto da directiva. A este respeito, impõe-se, desde já, uma precisão. As informações relativas a processos contenciosos, que são detidas por órgãos jurisdicionais, são subtraídas à aplicação da directiva, não tanto com base no disposto na norma invocada pelas partes e sobre a qual o juiz de reenvio pede ao tribunal que se pronuncie, como com base na própria noção de autoridade pública que consta do artigo 2.°, alínea a), da directiva. Com efeito, esta última norma exclui explicitamente dessa definição «os organismos que actuem com poderes judiciais».

22. Esclarecido este ponto, resta, portanto, apurar quais são as autoridades vinculadas pela directiva que podem beneficiar da derrogação controvertida. A resposta, na verdade fácil, é a de as individualizar no amplo conjunto das autoridades administrativas. A derrogação que constitui objecto do litígio só pode, portanto, dizer respeito às informações na posse das autoridades administrativas que não exercem actividades jurisdicionais. De que informações se trata é, entretanto, fácil de deduzir remetendo, como fez a Comissão, para a génese das disposições e fazendo uma comparação entre os textos da directiva nas suas várias versões linguísticas.

23. A norma em questão exclui, em primeiro lugar, as informações relativas a processos

9 — Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à liberdade de informação em matéria de ambiente, Doc. 89/C 139/13 (JO L 139, p. 47).

contenciosos em curso que estejam na posse das autoridades administrativas. Continua, a seguir, admitindo a derrogação em relação às informações relativas aos inquéritos (incluindo os inquéritos disciplinares). Termina com a controversa expressão de «investigações preliminares». As *sedes materiae* é, por si só, decisiva: trata-se de processos de carácter jurisdicional ou quase jurisdicional ou ainda dos que desembocam inevitavelmente, caso se considere existir ilícito (administrativo ou penal), na aplicação de uma sanção.

Neste contexto, a expressão «investigações preliminares» não pode deixar de indicar um processo susceptível de constituir um prolongamento imediato, directo e funcional, de um dos processos acima citados. Com esta interpretação da norma, que me parece não suscitar problemas, está em conformidade a origem das disposições, acima referida, inserida por proposta do comité económico e social, para também subtrair ao dever de comunicação as informações que, ainda não formalmente objecto de acção jurisdicional ou quase contenciosa, constituem, todavia a necessária premissa das mesmas. A este respeito, o exemplo que o próprio Comité económico e social menciona entre parênteses «(... os processos junto das autoridades policiais ou do ministério público)» disso constitui uma confirmação clara, direi mesmo, uma prova *per tabulas*.

24. *A contrario*, se se quisesse ampliar o sentido da expressão em que se centra o presente litígio, para excluir em geral todos os procedimentos de formação de medidas administrativas e de outros actos emanados das autoridades públicas, a própria directiva seria esvaziada substancialmente do seu conteúdo e privada de utilidade prática. Se a tese do recorrido devesse eventualmente ser acolhida pelo Tribunal, quando este sustenta que todos os actos administrativos, por serem susceptíveis de recurso contencioso, são abrangidos pela norma controvertida, a directiva em questão conteria um ilógico e contraditório silogismo, sendo, de facto, inaplicável a todas as actividades da administração pública que, num Estado de direito, são sempre susceptíveis de submissão a apreciação jurisdicional. Uma tal interpretação contrastaria além disso com o princípio geral de direito que impõe ao intérprete que interprete as normas adoptadas pelo legislador de modo que elas possam ter um sentido completo e que não resultem na prática, ilógicas ou inaplicáveis.

25. Em apoio da linha interpretativa que tenho seguido, vem *ad abundantiam*, também a leitura comparada das diferentes versões linguísticas da directiva. Tal como a Comissão assinalou correctamente, a expressão alemã «Volverfahren» utilizada na directiva, ela própria de certo modo equívoca, mostra-se, na comparação com as outras versões, nitidamente reduzida ao grupo das actividades que precedem os outros processos contenciosos ou quase contenciosos citados na norma em litígio. Trata-se essencialmente dos actos da administração resultantes da exigência de adquirir provas ou de instruir um processo ainda antes de se iniciar a fase processual propriamente dita. Para este efeito, é, portanto,

irrelevante que a investigação preliminar se situe numa relação de antecedência em relação apenas a um processo de real carácter jurisdicional. A norma da directiva, ainda que seja de interpretação estrita, como é exigido pelos cânones exegéticos estabelecidos pelo Tribunal, nesta matéria, para as disposições comunitárias que derroguem preceitos de aplicação geral, tem, com efeito, por fim salvaguardar os interesses da administração e das partes (sejam eles públicos ou privados) também em relação a um acto ligado a um processo que termina com uma sanção ou destinado a revelar a existência de infracções, ainda que de natureza administrativa.

Vista deste modo, a derrogação em exame não é susceptível, portanto, de afastar, sistematicamente da aplicação da directiva a fase processual administrativa propedêutica ao decurso de um processo administrativo, quando esse acto esteja desprovido da particular conotação punitiva que referi anteriormente.

26. Finalmente, é totalmente inoperante no presente caso a afirmação do recorrido quanto à carência de eficácia directa das disposições em causa e da sua inadequação para regular o caso em litígio. Para afastar quaisquer dúvidas a este propósito, bastará, em primeiro lugar, notar que a directiva fixou como prazo final para a sua transposição para os ordenamentos nacionais a data de 1 de Dezembro de 1992, momento, portanto, anterior àquele em que se verificaram os factos controvertidos. Seguidamente, é, de igual modo, decisivo salientar que o dever de fornecer informações relativas ao ambiente está contido numa norma cuja formulação se mostra ser suficientemente clara e precisa e configura uma obrigação incondicional. Estas características satisfazem, portanto, os critérios fixados pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência [10] para que as disposições em questão tenham efeito directo. Nem se pode opor a este respeito a circunstância, alegada pelo recorrido, de que os efeitos directos das directivas não podem ser aplicados entre privados. Com efeito, a doutrina desenvolvida pelo Tribunal relativamente aos chamados efeitos directos horizontais das directivas não permitem invocar, nas relações entre privados, as disposições de uma directiva ainda não transposta para o ordenamento interno, ou para ele incorrectamente transposta [11]. Todavia, no caso que nos ocupa, o recorrido não tem, como a este propósito foi precisado em caso semelhantes pela jurisprudência do Tribunal, a qualificação de «privado» [12]. Estamos, efectivamente, perante uma entidade pública territorial, integrada na estrutura administrativa do Estado, em relação à qual, por conseguinte, e segundo a jurisprudência do Tribunal, as disposições da directiva em questão podem ser aplicadas directamente.

10 — Acórdão de 19 de Janeiro de 1982, Becker (8/81, Recueil, p. I-53).

11 — Acórdãos de 14 de Julho de 1994, Faccini (C-91/92, Colect., p. I-3325), e de 7 de Março de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Colect., p. I-1281).

12 — Acórdão de 22 de Junho de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Colect., p. I-1839), e de 12 de Julho de 1990, Foster e./ /British Gas (C-188/89, Colect., p. I-3313).

V — Conclusões

27. À luz das considerações acima expostas, proponho que seja dada a seguinte resposta às questões prejudiciais submetidas pelo Oberverwaltingsgericht de Schleswig-Holstein:

«1) A posição de uma autoridade subordinada, competente em matéria de protecção das paisagens, adoptada no âmbito da participação dos representantes dos interesses públicos no processo de aprovação de projectos, constitui uma "medida destinada a proteger o ambiente" e cabe na noção de "informação relativa ao ambiente" a que se refere o artigo 2.°, alínea a), da Directiva 90/313/CEE do Conselho de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente.

2) A noção de "investigação preliminar" a que se refere o artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da Directiva 90/313/CEE inclui os processos contenciosos e os processos administrativos de carácter contencioso ou quase contencioso de natureza instrutória ou de investigação preliminar que antecedem a aplicação de uma sanção ou os processos administrativos destinados à apreciação de factos de natureza penalmente relevante ou que constituem um facto ilícito».