Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

14 de fevereiro de 2012*

«Reenvio prejudicial — Convenção de Aarhus — Diretiva 2003/4/CE — Acesso às informações sobre ambiente — Órgãos ou instituições no exercício da sua competência legislativa — Confidencialidade das deliberações das autoridades públicas — Condição segundo a qual essa confidencialidade deve estar prevista por lei»

No processo C-204/09,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisão de 30 de abril de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 8 de junho de 2009, no processo

**Flachglas Torgau GmbH**

contra

**Bundesrepublik Deutschland,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (relator), J. Malenovský e U. Lõhmus, presidentes de secção, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen e M. Berger, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 1 de setembro de 2010, vistas as observações apresentadas:

em representação da Flachglas Torgau GmbH, por S. Altenschmidt e M. Langner, Rechtsanwälte,

em representação do Governo alemão, por M. Lumma e T. Henze, na qualidade de agentes,

em representação da Comissão Europeia, por P. Oliver e B. Schima, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 22 de junho de 2011,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

## Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.° e 4.° da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO L 41, p. 26).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Flachglas Torgau GmbH (a seguir «Flachglas Torgau») à Bundesrepublik Deutschland a respeito do indeferimento, por parte desta última, do seu pedido de acesso a informações relativas à Lei sobre o plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa no período de 2005 a 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, a seguir «Zuteilungsgesetz 2007»).

## Quadro jurídico

*Direito internacional*

3 A Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente foi assinada em 25 de junho de 1998 e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»).

4 O artigo 2.º, n.º 2, desta Convenção define o conceito de «autoridade pública» nos seguintes termos:

«'Autoridade pública':

a) Um governo a nível nacional, regional ou outro;

b) Pessoas singulares ou coletivas que desempenhem funções de administração pública, de acordo com o direito interno, incluindo o exercício de deveres específicos, a realização de atividades ou a prestação de serviços relacionados com o ambiente;

[…]

Esta definição não inclui organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos.»

5 O artigo 4.º, n.º 1, desta Convenção prevê que, sob um certo número de reservas e de condições, cada parte assegurará que as autoridades públicas coloquem à disposição do público, no quadro da sua legislação nacional, as informações sobre ambiente que lhes sejam solicitadas.

6 O artigo 4.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus precisa:

«Pode ser recusado um pedido de informações se a divulgação das mesmas afetar negativamente:

a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, nos casos em que tal confidencialidade esteja prevista no direito interno;

[…]

Os fundamentos de recusa acima referidos devem ser objeto de uma interpretação restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação e o facto de a informação solicitada ser relativa a emissões para o ambiente.»

7 O artigo 8.º desta Convenção, intitulado «Participação do público durante a preparação de regulamentos de execução e/ou de instrumentos normativos juridicamente vinculativos diretamente aplicáveis», prevê:

«Cada parte deve envidar todos os esforços para promover a participação efetiva do público numa fase apropriada e enquanto as opções se encontrarem em aberto, durante a preparação, pelas autoridades públicas, de regulamentos de execução e de outras regras juridicamente vinculativas diretamente aplicáveis que possam ter um efeito significativo no ambiente. […]

[…]»

8 A declaração da Comunidade Europeia sobre certas disposições da Diretiva 2003/4, em anexo à Decisão 2005/370, enuncia:

«No que respeita ao artigo 9.º da Convenção de Aarhus, a Comunidade Europeia convida as partes na convenção a tomar nota do n.º 2 do artigo 2.º e do artigo 6.º da Diretiva [2003/4]. Essas disposições concedem aos Estados-Membros da Comunidade Europeia a possibilidade de, em casos excecionais e sob condições estritamente especificadas, excluir certas instituições ou órgãos das normas relativas aos processos de recurso respeitantes a decisões sobre pedidos de informação.

Por conseguinte, a ratificação da Convenção de Aarhus pela Comunidade Europeia abarca qualquer reserva de um Estado-Membro da Comunidade Europeia na medida em que essa reserva seja compatível com o n.º 2 do artigo 2.º e com o artigo 6.º da Diretiva [2003/4].»

*Direito da União*

9 O primeiro, quinto, décimo primeiro e décimo sexto considerandos da Diretiva 2003/4 enunciam:

«1) Um maior acesso do público às informações sobre ambiente e a sua divulgação contribuem para uma maior sensibilização dos cidadãos em matéria de ambiente, para uma livre troca de opiniões, para uma participação mais efetiva do público no processo de decisão em matéria de ambiente e, eventualmente, para um ambiente melhor.

[…]

5) […] As disposições da legislação comunitária devem ser compatíveis com [a Convenção de Aarhus], tendo em vista a sua conclusão pela Comunidade Europeia.

[…]

11) Para ter em conta o princípio consagrado no artigo 6.º do Tratado, de que as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade, a definição de autoridades públicas deve ser tornada extensiva ao governo ou a outras entidades da administração pública, a nível nacional, regional ou local, com ou sem responsabilidades em matéria de ambiente. Essa definição deverá igualmente abranger outras pessoas ou organismos que desempenhem funções administrativas públicas relacionadas com o ambiente, nos termos da legislação nacional, bem como outras pessoas ou organismos que atuem sob o seu controlo e que tenham responsabilidades ou exerçam funções públicas relacionadas com o ambiente.

[…]

16) O direito à informação significa que a divulgação de informação deve ser uma regra geral e que as autoridades públicas devem poder recusar um pedido de informações sobre ambiente em casos específicos e claramente definidos. Os motivos da recusa devem ser interpretados de forma restrita, mediante uma ponderação do interesse público protegido pela divulgação por oposição ao interesse protegido pela recusa. […]»

10 O artigo 1.º desta diretiva define os seus objetivos como segue:

«A presente diretiva tem os seguintes objetivos:

a) Garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome e estabelecer as condições básicas do, e disposições práticas para o, seu exercício; e

b) Garantir, por via de regra, que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público, a fim de atingir a mais vasta disponibilização e divulgação sistemáticas junto do público de informação sobre o ambiente. Para o efeito será conveniente promover, em especial, a utilização de tecnologias telemáticas e/ou eletrónicas, quando disponíveis.»

11 O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4 define o conceito de «informação sobre ambiente» na aceção desta diretiva como segue:

«'Informação sobre ambiente': quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou qualquer outra forma material, relativas:

a) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos;

b) A fatores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioativos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente referidos na alínea a);

c) A medidas (incluindo as administrativas) como, por exemplo, as políticas, a legislação, os planos, os programas, os acordos ambientais e as ações que afetem ou possam afetar os elementos referidos nas alíneas a) e b), bem como as medidas ou ações destinadas a proteger esses elementos;

d) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;

e) A análise custos/benefícios e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e atividades referidas na alínea c); e

f) Ao estado da saúde e da segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, quando tal seja relevante, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afetados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos referidos nas alíneas b) e c).»

12 O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 define o conceito de «autoridade pública» como segue:

«'Autoridade pública':

a) O governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos;

[…]

Os Estados-Membros podem prever que esta definição não inclua órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa. Os Estados-Membros podem excluir órgãos ou instituições desta definição caso, na data de adoção da presente diretiva, a respetiva ordem constitucional não preveja um processo de recurso na aceção do artigo 6.º»

13 O artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros asseguram que as autoridades públicas sejam, nos termos da presente [d]iretiva, obrigadas a disponibilizar a qualquer requerente informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome, sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse.»

14 Depois do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4, que permite aos Estados-Membros preverem o indeferimento de um pedido de informação sobre ambiente em certas hipóteses, o artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva oferece igualmente essa faculdade aos Estados-Membros nos termos seguintes:

«Os Estados-Membros podem prever o indeferimento de um pedido de informação sobre ambiente se a divulgação dessa informação prejudicar:

a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, quando tal confidencialidade esteja prevista por lei;

[…]

Os motivos de indeferimento referidos nos n.os 1 e 2 devem ser interpretados de forma restritiva, tendo em conta, em cada caso, o interesse público servido pela sua divulgação. Em cada caso específico, o interesse público que a divulgação serviria deve ser avaliado por oposição ao interesse servido pelo indeferimento. Os Estados-Membros não podem, por força do disposto nas alíneas a), d), f), g) e h) do n.º 2, prever o indeferimento de um pedido que incida sobre emissões para o ambiente.

[…]»

15 O artigo 6.º da Diretiva 2003/4, intitulado «Acesso à justiça», impõe aos Estados-Membros que adotem as disposições necessárias para que qualquer requerente de informações sobre ambiente que considere que o seu pedido foi ignorado, indevidamente indeferido, obteve uma resposta inadequada ou não foi tratado possa interpor recurso administrativo ou judicial dos atos ou omissões da autoridade pública em causa.

*Direito nacional*

16 A Lei das informações sobre ambiente (Umweltinformationsgesetz), de 22 de dezembro de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3704), transpôs para o direito alemão a Diretiva 2003/4.

17 O § 2, n.º 1, desta lei dispõe:

«As entidades administrativas sujeitas à obrigação de informação são:

1. O governo e as restantes entidades administrativas públicas […]. Não fazem parte das entidades administrativas públicas sujeitas à obrigação de informação

a) as autoridades federais supremas que intervenham no quadro do processo legislativo ou editem decretos de aplicação […]»

18 No que respeita à exceção relativa à confidencialidade dos procedimentos, o § 8, n.º 1, da referida lei enuncia:

«Quando a divulgação das informações prejudicar

[…]

2. a confidencialidade dos procedimentos das autoridades sujeitas à obrigação de informação na aceção do § 2, n.º 1;

[…]

o pedido deve ser indeferido, a menos que um interesse superior justifique a divulgação […]»

19 A Lei do procedimento administrativo não contencioso (Verwaltungsverfahrensgesetz), de 23 de janeiro de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102), prevê, no seu § 28, n.º 1:

«Previamente à adoção de um ato administrativo que afete os direitos de um interessado, deverá ser-lhe dada oportunidade de se pronunciar acerca dos factos relevantes para a decisão.»

20 O § 29 desta lei precisa:

«(1) A autoridade administrativa deve permitir que as partes consultem os processos respeitantes ao procedimento em causa na medida em que o seu conhecimento seja necessário para invocar ou defender os seus interesses jurídicos. Até à conclusão do procedimento administrativo, o primeiro período não se aplica aos projetos de decisão nem aos trabalhos preparatórios que lhes digam diretamente respeito. […]

(2) A autoridade administrativa não está obrigada a facultar a consulta dos processos quando essa consulta perturbe a execução regular das tarefas da referida autoridade ou a revelação do conteúdo dos *dossiers* possa prejudicar a Federação ou um *Land*, ou ainda quando os factos devam ser mantidos em segredo por força de uma lei ou em razão da sua natureza, tendo em conta, nomeadamente, os interesses legítimos das partes ou de terceiros.

[…]»

21 O § 68, n.º 1, da referida lei, relativo à tramitação da fase oral perante uma autoridade administrativa, no quadro de um procedimento administrativo, enuncia:

«A audiência não é pública. Nela podem participar os representantes das autoridades de supervisão e as pessoas que sigam uma formação profissional junto da autoridade pública. A pessoa que preside à audiência pode autorizar a presença de terceiros se nenhum interessado se opuser.»

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

22 A Flachglas Torgau pretende obter informações sobre as condições em que a Umweltbundesamt (Agência Federal do Ambiente), que é a autoridade responsável pela troca de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, adotou certas decisões de atribuição das referidas licenças durante os anos de 2005 a 2007.

23 Para esse efeito, a Flachglas Torgau pediu ao Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Ministério Federal do Ambiente, da Proteção da Natureza e da Segurança Nuclear, a seguir «Bundesministerium für Umwelt») que lhe transmitisse as informações relativas tanto ao processo legislativo no quadro do qual a Zuteilungsgesetz 2007 foi adotada como à execução dessa lei. Em especial, solicitou o acesso a notas e a pareceres internos do referido ministério assim como a elementos da correspondência, incluindo eletrónica, trocada entre este último e a Umweltbundesamt.

24 O Bundesministerium für Umwelt indeferiu esse pedido por considerar, por um lado, quanto às informações relativas ao processo legislativo, que estava isento da obrigação de as comunicar em razão da sua participação nesse processo e, por outro, quanto às informações relativas à execução da Zuteilungsgesetz 2007, que as mesmas estavam cobertas pela confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas.

25 O Verwaltungsgericht Berlin deu parcialmente provimento ao recurso interposto pela Flachglas Torgau contra essa decisão de indeferimento. Chamado, por sua vez, a decidir em sede de recurso desta decisão, o Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg entendeu que o Bundesministerium für Umwelt tivera razão em invocar a sua participação no processo legislativo, mas não podia invocar a confidencialidade dos procedimentos como fundamento de recusa da comunicação das informações solicitadas sem expor detalhadamente os motivos pelos quais a sua divulgação poderia tê-los prejudicado.

26 Tanto a Flachglas Torgau como o Bundesministerium für Umwelt interpuseram recurso de «Revision» desta decisão para o Bundesverwaltungsgericht, no quadro do qual aquela empresa alega que a decisão de indeferimento controvertida é contrária ao direito da União. Em particular, sustenta que o direito da União não permite que o legislador nacional exima os ministérios que atuam no quadro do processo legislativo da obrigação de informação em matéria ambiental e, em qualquer dos casos, essa derrogação deve expirar com a promulgação da lei em causa.

27 Por outro lado, a Flachglas Torgau considera que a proteção da confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas não podia ser invocada pelo Bundesministerium für Umwelt uma vez que o direito da União impõe que essa proteção esteja expressamente prevista por uma disposição de direito nacional específica, distinta do direito geral relativo à informação em matéria ambiental.

28 A este respeito, o Bundesverwaltungsgericht considera que, se essa obrigação resultar efetivamente do direito da União, importa determinar se um princípio geral de direito não escrito segundo o qual os procedimentos administrativos das autoridades públicas não são públicos, como o que está previsto no direito interno, permite respeitá-la.

29 Foi neste contexto que o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) O artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva [2003/4] deve ser interpretado no sentido de que só atuam no exercício da sua competência legislativa os órgãos e as instituições a quem, segundo a legislação do Estado-Membro em causa, compete tomar a decisão final (vinculativa) no processo legislativo, ou também atuam no exercício da

competência legislativa os órgãos e as instituições a quem a legislação desse Estado confiou competências e direitos de participação no processo legislativo, em especial para apresentar projetos de lei e para emitir pareceres sobre estes projetos?

b) Os Estados-Membros só podem prever que a definição do conceito de autoridade pública não abrange órgãos e instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa caso, [à] data da adoção da Diretiva [2003/4], a respetiva ordem constitucional não previsse um processo de recurso na aceção do artigo 6.º da mesma diretiva?

c) Os órgãos e as instituições no exercício da competência legislativa só não estão abrangidos pelo conceito de autoridade pública até à conclusão do processo legislativo?

2) a) A confidencialidade dos procedimentos está prevista [por] lei, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva [2003/4], quando a disposição de direito nacional adotada para transpor esta diretiva determina, em termos gerais, que o pedido de acesso a informações sobre […] ambiente deve ser indeferido quando a divulgação das informações prejudique a confidencialidade dos procedimentos dos órgãos públicos sujeitos a uma obrigação de informação, ou é necessário que uma disposição legislativa especial prescreva a confidencialidade dos procedimentos?

b) A confidencialidade dos procedimentos está prevista [por] lei, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva [2003/4], quando, [por força de] um princípio geral não [escrito de direito nacional, os] procedimentos administrativos das autoridades públicas [não são públicos]?

**Quanto às questões prejudiciais**

30 A título preliminar, há que observar que, ao subscrever a Convenção de Aarhus, a União Europeia se obrigou a assegurar, no âmbito de aplicação do seu direito, um acesso de princípio às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas (v., neste sentido, acórdão de 22 de dezembro de 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Colet., p. I-14115, n.º 35).

31 Ao adotar a Diretiva 2003/4, o legislador da União pretendeu assegurar a compatibilidade do direito da União com essa Convenção com vista à respetiva subscrição pela Comunidade, prevendo 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 ter de justificar o seu interesse (v., neste sentido, acórdão Ville de Lyon, já referido, n.º 36).

32 Cumpre igualmente sublinhar que o direito de acesso garantido pela Diretiva 2003/4 só se coloca na medida em que as informações solicitadas estejam abrangidas pelas prescrições relativas ao acesso do público previstas por esta diretiva, o que pressupõe, nomeadamente, que as mesmas constituam «informação sobre ambiente» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar no que respeita ao litígio no processo principal.

*Quanto à primeira questão, alíneas a) e b)*

33 Com a primeira questão, alíneas a) e b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem como autoridades públicas os «órgãos ou instituições no exercício da sua competência […] legislativa» se pode aplicar aos ministérios na medida em que participem no processo legislativo, nomeadamente

através da apresentação de projetos de lei ou de pareceres, e se, além disso, essa faculdade está subordinada ao respeito das condições enunciadas no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, desta diretiva.

34 A título preliminar, importa referir que decorre da decisão de reenvio, bem como das observações escritas e orais transmitidas ao Tribunal de Justiça, que esta questão apenas diz respeito ao processo legislativo propriamente dito e não ao processo suscetível de conduzir à adoção de uma norma hierarquicamente inferior a uma lei.

35 Além disso, importa afastar o argumento da Flachglas Torgau, relativo ao documento publicado em 2000 pela Comissão Económica para a Europa, da Organização das Nações Unidas, intitulado «A Convenção de Aarhus, guia de aplicação». A este respeito, a Flachglas Torgau refere as precisões contidas nesse documento, segundo as quais, «[c]omo a participação de autoridades públicas na elaboração de disposições regulamentares, leis e outros instrumentos normativos está explicitamente mencionada [no artigo 8.º da Convenção de Aarhus], pode logicamente concluir-se que a [Convenção de Aarhus] não considera que tais atividades são exercidas no quadro de um 'poder legislativo'. Consequentemente, as autoridades representativas do poder executivo que participam nessas atividades são autoridades públicas na aceção da [Convenção de Aarhus].»

36 Para além de esse documento não poder fornecer uma interpretação vinculativa da Convenção de Aarhus, em qualquer dos casos, o artigo 8.º desta Convenção por ele referido não faz explicitamente menção à participação das autoridades públicas na elaboração de «leis», pelo que do seu teor não se pode deduzir uma interpretação como a que esse documento propugna.

37 Segundo jurisprudência assente, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (v., designadamente, acórdão de 9 de setembro de 2003, Monsanto Agricoltura Italia e o., C-236/01, Colet., p. I-8105, n.º 72).

38 Por outro lado, o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4, que permite aos Estados-Membros derrogarem o regime geral previsto nesta diretiva, não pode ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir, devendo o alcance das exceções aí previstas ser determinado tendo em conta as finalidades da referida diretiva (v., por analogia, acórdão de 17 de junho de 1998, Mecklenburg, C-321/96, Colet., p. I-3809, n.º 25).

39 Quanto às finalidades da Diretiva 2003/4, o seu artigo 1.º precisa, em especial, que a mesma se destina a garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas e que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público.

40 Resulta tanto da própria Convenção de Aarhus como da Diretiva 2003/4, que tem por objeto transpor esta Convenção para o direito da União, que, ao mencionarem as «autoridades públicas», os seus autores pretenderam designar as autoridades administrativas, uma vez que, nos Estados, são elas que habitualmente, no exercício das suas funções, possuem as informações sobre ambiente.

41 Por outro lado, no seu artigo 2.º, n.º 2, a Convenção de Aarhus prevê expressamente, e sem qualquer restrição, que a expressão «autoridades públicas» por ela utilizada «não inclui organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos», e isso sem nenhuma restrição.

42 De acordo com essa disposição, o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4, por seu turno, autoriza expressamente os Estados-Membros a excluírem do âmbito das autoridades públicas os órgãos ou as instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa.

43 O artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 tem por objeto permitir que os Estados-Membros fixem as regras próprias para assegurar o bom desenrolar do processo de adoção das leis tendo em conta que, nos diferentes Estados-Membros, a informação dos cidadãos está, em princípio, suficientemente garantida no quadro do processo legislativo.

44 A este respeito, pode, aliás, sublinhar-se que o legislador da União tem em conta a especificidade dos órgãos legislativos e judiciais dos Estados-Membros. Assim, por exemplo, no contexto diferente das normas relativas à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, a Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985 (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), exclui da obrigação de avaliação os projetos cujos pormenores são adotados por um ato legislativo nacional específico, visto os objetivos prosseguidos pela diretiva, incluindo o objetivo de fornecer informações, serem alcançados através do processo legislativo (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 18 de outubro de 2011, Boxus e o., C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, Colet., p. I-9711, n.º 36).

45 É verdade que, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da Diretiva 2003/4 prevê que os Estados-Membros podem excluir esses órgãos ou instituições caso, à data da adoção dessa diretiva, as suas disposições constitucionais não prevejam um processo de recurso na aceção do artigo 6.º da mesma diretiva.

46 Todavia, esta disposição destinava-se a regular o caso especial de certas autoridades nacionais, nomeadamente autoridades no exercício de poderes administrativos, cujas decisões, à data da adoção da Diretiva 2003/4, não podiam, segundo o direito nacional em vigor em certos Estados-Membros, ser objeto de recurso em conformidade com as exigências desta diretiva.

47 Esta interpretação é corroborada pela declaração da Comunidade Europeia relativa a certas disposições da Diretiva 2003/4.

48 Por conseguinte, a referida disposição não tem por objeto nem por efeito limitar a faculdade dos Estados-Membros de excluírem do âmbito de aplicação desta diretiva os órgãos ou as instituições no exercício da sua competência legislativa, faculdade essa que, de resto, está prevista sem nenhuma restrição pela própria Convenção de Aarhus.

49 Estas considerações levam, portanto, a adotar uma interpretação funcional do conceito de «órgãos ou instituições no exercício da sua competência […] legislativa», segundo a qual podem ser considerados abrangidos por esta definição, na aceção e para efeitos da aplicação da Diretiva 2003/4, os ministérios que, por força do direito nacional, estão encarregados de preparar os projetos de lei, de os apresentar no Parlamento e de participar no processo legislativo, nomeadamente através da formulação de pareceres.

50 Esta abordagem funcional é tanto mais justificada quanto o processo legislativo pode diferir de forma não negligenciável segundo os Estados-Membros, impondo-se, portanto, a adoção de uma interpretação que garanta uma aplicação uniforme da Diretiva 2003/4 em todos eles.

51 Por conseguinte, tendo em conta o exposto, há que responder à primeira questão, alíneas a) e b), que o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem como autoridades públicas os «órgãos ou instituições no exercício da sua competência […] legislativa» pode ser aplicada aos ministérios na medida em que participem no processo legislativo, nomeadamente

através da apresentação de projetos de lei ou de pareceres, e que essa faculdade não está subordinada ao respeito das condições enunciadas no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, desta diretiva.

*Quanto à primeira questão, alínea c)*

52 Com a primeira questão, alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem como autoridades públicas os órgãos e as instituições no exercício da sua competência legislativa deixa de poder ser exercida quando o processo legislativo em causa tenha terminado.

53 Refira-se que nem a Diretiva 2003/4 nem a Convenção de Aarhus fornecem qualquer indicação sobre este aspeto.

54 Deve responder-se a esta questão tendo presente o objeto da disposição em causa, que, como foi precisado no n.º 43 do presente acórdão, se justifica pela necessidade de permitir que os Estados-Membros assegurem o bom desenrolar do processo legislativo tal como previsto pelas normas constitucionais nacionais.

55 Se a disponibilização de informações sobre ambiente durante o processo legislativo, nas condições previstas no artigo 3.º da Diretiva 2003/4, pode criar obstáculos ao bom desenrolar do referido processo, o mesmo não se passa, em princípio, uma vez este concluído. De resto, os documentos a ele relativos, em especial os relatórios parlamentares, são geralmente acessíveis ao público.

56 Nestas condições, embora, para preservar o efeito útil do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4, se deva perfilhar uma conceção lata do processo legislativo, que englobe as diferentes etapas deste processo até à promulgação da lei eventualmente adotada nesse quadro, não se afigura justificar-se o prolongamento da derrogação ao princípio, imposto no artigo 1.º desta diretiva, do direito de acesso às informações sobre ambiente para lá do termo do referido processo.

57 Tanto assim é que, como sublinhou a advogada-geral nos n.ºs 77 e 78 das suas conclusões, essa circunscrição da faculdade de derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 apenas ao período de duração do processo legislativo é aplicável sem prejuízo da possibilidade de a instituição ou o órgão que nele tenha participado recusar a transmissão de informações sobre ambiente por outros motivos e, em particular, invocar, sendo caso disso, uma das exceções previstas no artigo 4.º desta diretiva.

58 Em face do exposto, há que responder à primeira questão, alínea c), que o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem autoridades públicas os órgãos e as instituições no exercício da sua competência legislativa deixa de poder ser exercida quando o processo legislativo em causa tenha terminado.

*Quanto à segunda questão, alíneas a) e b)*

59 Com a segunda questão, alíneas a) e b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a condição de a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas estar prevista por lei pode ser considerada preenchida quando exista, no direito nacional do Estado-Membro em questão, uma disposição como a em causa no processo principal que prevê, de um modo geral, que a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas constitui um fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente na posse dessas autoridades, ou se essa condição impõe a

adoção de disposições específicas em matéria de confidencialidade dos referidos procedimentos. Nesta última hipótese, o órgão jurisdicional de reenvio pede igualmente ao Tribunal de Justiça que precise se um princípio geral do direito, como o que existe no direito alemão, por força do qual os procedimentos administrativos das autoridades públicas não são públicos, responde a estas exigências.

60 Segundo jurisprudência assente, embora seja indispensável que a situação jurídica decorrente das medidas nacionais de transposição seja suficientemente precisa e clara para permitir aos particulares em causa conhecerem a extensão dos seus direitos e obrigações, não deixa de ser verdade que, segundo os próprios termos do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, os Estados-Membros têm a faculdade de escolher a forma e os meios para aplicarem as diretivas, que permitam assegurar o melhor possível o objetivo por aquelas prosseguido, e que resulta desta disposição que a transposição de uma diretiva para o direito interno não exige necessariamente uma iniciativa legislativa em cada Estado-Membro.

61 Todavia, embora a transposição de uma diretiva não exija uma repetição formal das suas disposições numa norma legal expressa e específica, podendo ser satisfeita, em função do respetivo conteúdo, através de um regime jurídico geral (v., designadamente, acórdãos de 23 de maio de 1985, Comissão/Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661, n.os 22 e 23; de 9 de setembro de 1999, Comissão/Alemanha, C-217/97, Colet., p. I-5087, n.os 31 e 32; e de 26 de junho de 2003, Comissão/França, C-233/00, Colet., p. I-6625, n.º 76), há que sublinhar que, com a precisão prevista no artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2003/4, segundo a qual a proteção da confidencialidade dos procedimentos públicos deve estar «previsto por lei», condição esta que corresponde à exigência prevista no artigo 4.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus segundo a qual o segredo dos procedimentos deve estar «previsto no direito interno», o legislador da União pretendeu nitidamente que existisse no direito nacional uma norma expressa cujo alcance fosse exatamente determinado, e não apenas um contexto jurídico geral.

62 Em contrapartida, esta precisão não pode ser interpretada no sentido de que impõe que todas as condições de aplicação do fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente sejam determinadas detalhadamente quando, pela sua própria natureza, as decisões a tomar neste domínio estejam estritamente dependentes do regime concreto em que são adotadas e devam apreciar a natureza dos documentos em causa e a fase do procedimento administrativo em que o pedido de informações é formulado (v., por analogia, acórdão Comissão/França, já referido, n.os 81 e 82).

63 Nesta medida, as autoridades públicas não devem poder determinar unilateralmente as circunstâncias nas quais a confidencialidade visada no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 é oponível, o que implica, nomeadamente, que o direito nacional estabeleça claramente o alcance do conceito de «procedimentos» das autoridades públicas referido nesta disposição, que remete para as etapas finais dos processos decisórios das referidas autoridades.

64 Por último, e em qualquer dos casos, a exigência de que a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas esteja prevista por lei aplica-se sem prejuízo das outras obrigações impostas no artigo 4.º da Diretiva 2003/4, nomeadamente a obrigação de a autoridade pública em causa proceder casuisticamente a uma ponderação dos interesses em presença (v., a este respeito, acórdão de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o., C-266/09, Colet., p. I-13119, n.º 58).

65 Nestas condições, há que responder à segunda questão, alíneas a) e b), que o artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a condição nele prevista de a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas estar prevista por lei pode ser considerada preenchida quando exista, no direito nacional do Estado-Membro em causa, uma disposição nos termos da qual, de um modo geral, a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas constitui um fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente na posse dessas autoridades, desde que o direito nacional determine claramente o conceito de procedimento, o que cabe ao juiz nacional verificar.

## Quanto às despesas

66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) **O artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem como autoridades públicas os «órgãos ou instituições no exercício da sua competência [...] legislativa» pode ser aplicada aos ministérios na medida em que participem no processo legislativo, nomeadamente através da apresentação de projetos de lei ou de pareceres, e que essa faculdade não está subordinada ao respeito das condições enunciadas no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, desta diretiva.**

2) **O artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem autoridades públicas os órgãos e as instituições no exercício da sua competência legislativa deixa de poder ser exercida quando o processo legislativo em causa tenha terminado.**

3) **O artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a condição nele prevista de a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas estar prevista por lei pode ser considerada preenchida quando exista, no direito nacional do Estado-Membro em causa, uma disposição nos termos da qual, de um modo geral, a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas constitui um fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente na posse dessas autoridades, desde que o direito nacional determine claramente o conceito de procedimento, o que cabe ao juiz nacional verificar.**

Assinaturas