ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
17 de Junho de 1998 *

No processo C-321/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Wilhelm Mecklenburg

e

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

sendo interveniente **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da Directiva 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, p. 56),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: H. Ragnemalm, presidente de secção, R. Schintgen (relator), G. F. Mancini, J. L. Murray e G. Hirsch, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de W. Mecklenburg, por G. Winter, professor na universidade de Brema,

— em representação do Kreis Pinneberg — Der Landrat, por K. Lehming, advogado em Pinneberg,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. zur Hausen, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de W. Mecklenburg, representado por G. Winter, do Governo alemão, representado por D. Sellner, advogado em Bona, assistido por E. Meyer-

-Rutz, Ministerialrat no Ministério Federal do Ambiente, e da Comissão, representada por G. zur Hausen, na audiência de 13 de Novembro de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Janeiro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 10 de Julho de 1996, entrado no Tribunal de Justiça em 1 de Outubro seguinte, o Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht apresentou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da Directiva 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, p. 56, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um recurso interposto por W. Mecklenburg contra o Kreis Pinneberg — Der Landrat (a seguir «Kreis Pinneberg»), para efeito de obter uma cópia da posição que a administração encarregada da preservação das paisagens tinha adoptado no processo de aprovação dos planos de construção de um troço de estrada, designado a «circular oeste».

Enquadramento jurídico

3 Segundo o seu artigo 1.°, a directiva «tem por objectivo assegurar a liberdade de acesso e de 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.»

4 O artigo 2.° directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

a) "informação relativa ao ambiente", qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral 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 os 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;

...»

5 Segundo o artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva,

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

...

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

...»

6 A directiva foi transposta para o direito alemão pela Umweltinformationsgesetz (lei sobre a informação relativa ao ambiente, a seguir «UIG»), adoptada em 8 de Julho de 1994 e entrada em vigor em 16 de Julho de 1994.

7 O § 3, n.° 2, da UIG está redigido da seguinte forma:

«Constituem informações relativas ao ambiente todos os dados disponíveis sob forma escrita ou visual, ou contidos em bancos de dados que digam respeito

1. ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna e da flora e dos espaços naturais,

2. as actividades, incluindo as que estejam na origem de perturbações como ruído, ou as medidas que os afectem ou sejam susceptíveis de os afectar,

3. as actividades ou as medidas destinadas a proteger estes sectores do ambiente, incluindo as medidas administrativas e os programas de gestão do ambiente.»

8 Nos termos do § 7, n.º 1, da UIG,

«1) O direito [a livre acesso às informações sobre o ambiente] não existe

1. quando a divulgação das informações atingir as relações internacionais, a defesa nacional ou a confidencialidade das deliberações das autoridades públicas ou quando possa criar um perigo importante para a segurança pública, ou

2. no decurso de um processo judicial, de um inquérito penal ou de um procedimento administrativo, no que diz respeito aos dados que cheguem ao conhecimento das autoridades no âmbito do processo, ou

3. quando se receie que a divulgação das informações possa grave ou duravelmente afectar elementos do ambiente, na acepção do § 3, n.º 2, ponto 1, ou

pôr em perigo o sucesso de medidas administrativas, na acepção do § 3, n.° 2, ponto 3.»

Matéria de facto do litígio no processo principal

9 Com base na directiva, W. Mecklenburg requereu, em 1 de Janeiro de 1993, à cidade de Pinneberg e, em 18 de Março de 1993, ao Kreis Pinneberg que lhe fosse enviada cópia da posição que a administração encarregada da preservação das paisagens tinha adoptado no âmbito do processo de aprovação dos planos de construção da «circular oeste».

10 Por decisão de 17 de Maio de 1993, o Kreis Pinneberg indeferiu este pedido por a tomada de posição da administração não ser uma «informação relativa ao ambiente», na acepção do artigo 2.°, alínea a), da directiva, pois constituía apenas uma apreciação sobre informações que já eram acessíveis ao requerente e, em todo o caso, por as condições de exclusão previstas no artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva se aplicarem, dado o processo de aprovação de planos dever ser considerado como uma «investigação preliminar».

...

11 O recurso gracioso interposto por W. Mecklenburg foi indeferido pelo Kreis Pinneberg por decisão de 3 de Setembro de 1993.

12 Em 4 de Outubro de 1993, o recorrente interpôs recurso destas decisões para o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, alegando que a tomada de posição da administração constituía uma medida administrativa e que, em todo o caso, a

avaliação, feita pela administração, dos dados que possuía não lhe alterava a natureza de «informações relativas ao ambiente». W. Macklenburg acrescentou que o processo de aprovação dos projectos não constituía uma «investigação preliminar», de modo que o artigo 3.°, n.° 2, primeiro travessão, da directiva não era aplicável ao caso.

13 Por decisão de 30 de Junho de 1995, o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht negou provimento ao recurso por a informação relativa ao ambiente, requerida por W. Mecklenburg, ser abrangida pela confidencialidade de deliberações de autoridades na acepção do § 7, n.° 1, ponto 1, da UIG.

14 Em 27 de Outubro de 1995, o recorrente interpôs recurso desta decisão para o Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

15 No seu despacho de reenvio, este órgão jurisdicional considera que a posição da administração cuja comunicação W. Mecklenburg pede constitui uma «medida administrativa de gestão ambiental», na acepção do artigo 2.°, alínea a), da directiva. No entanto, tendo ainda algumas dúvidas nesta matéria, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) O parecer de um organismo hierarquicamente inferior encarregado 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?»

Quanto à primeira questão

16 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional nacional procura essencialmente saber se o artigo 2.°, alínea a), da directiva deve ser interpretado no sentido de se aplicar a uma posição adoptada por uma administração encarregada da preservação das paisagens no âmbito da sua participação num processo de aprovação de planos de construção.

17 A este respeito, a Comissão sublinha que, para efeitos da delimitação do âmbito da directiva, a expressão «gestão ambiental», utilizada no artigo 2.°, alínea a), da directiva, deve ser reservada apenas aos «programas», de modo que não se pode falar, como faz o juiz de reenvio, de «medida administrativa de gestão ambiental». Considera, no entanto, que a posição da administração encarregada da preservação das paisagens deve ser compreendida como uma «medida administrativa destinada a proteger o ambiente» na acepção da directiva.

18 Quanto às partes no processo principal, ambas procedem à análise do termo «medida» à luz do direito alemão e estão em desacordo quanto à questão de saber se uma posição da administração como a que é objecto do litígio no processo principal constitui um acto ligado a um caso especial, virado para um objectivo determinado e com um efeito regulamentar, condições para que essa qualificação possa ser feita em termos de direito nacional.

19 Em primeiro lugar, há que recordar que o artigo 2.°, alínea a), da directiva inclui na noção de «informação relativa ao ambiente» qualquer informação relativa ao estado

dos diferentes sectores do ambiente nele mencionados, bem como as actividades ou as medidas que possam afectar ou proteger o estado desses sectores, «incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental». Resulta da redacção dessa disposição que o legislador comunitário decidiu dar a esta noção um significado amplo, que engloba simultaneamente dados e actividades que dizem respeito ao estado destes sectores.

20 Em segundo lugar, resulta da utilização, no mesmo artigo 2.°, alínea a), da directiva, do termo «incluindo» que a noção «medidas administrativas» mais não constitui do que uma ilustração das «actividades» ou das «medidas» visadas pela directiva. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.° 15 das suas conclusões, o legislador comunitário absteve-se de dar uma definição da noção de «informação relativa ao ambiente» susceptível de excluir qualquer uma das actividades que a autoridade pública exerce, servindo o termo «medidas» apenas para precisar que devem ser incluídas entre os actos abrangidos pela directiva todas as formas de exercício da acção administrativa.

21 Para constituir uma «informação relativa ao ambiente na acepção da directiva», basta, portanto, que uma posição da administração, como a que está em litígio no processo principal, constitua um acto susceptível de afectar ou de proteger o estado de um dos sectores do ambiente visados na directiva. Assim sucede quando, como menciona o órgão jurisdicional de reenvio, esta posição for susceptível de influenciar, no que diz respeito aos interesses da protecção do ambiente, a decisão de aprovação de planos de construção.

22 Há, portanto, que responder à primeira questão que o artigo 2.°, alínea a), da directiva deve ser interpretado no sentido de que se aplica a uma posição adoptada por uma administração encarregada da preservação das paisagens no âmbito da sua participação num processo de aprovação de planos de construção, se esta posição for susceptível de influenciar, no que diz respeito aos interesses da protecção do ambiente, a decisão de aprovação desses planos.

Quanto à segunda questão

23 Na segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta essencialmente se a noção de «investigação preliminar» que consta do artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva deve ser interpretada no sentido de incluir um procedimento administrativo como o visado no § 7, n.° 1, ponto 2, da UIG, que se limita a preparar uma medida administrativa.

24 A este respeito, deve recordar-se que o artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva admite que as disposições nacionais possam indeferir pedidos de informação relativos a «matérias que estejam ou tenham estado em julgamento ou em fase de instruções (incluindo processos disciplinares) ou de investigação preliminar».

25 Fazendo assim uma derrogação ao regime geral previsto na directiva, o artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, não pode ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a protecção dos interesses que visa garantir. Além disso, o alcance das derrogações que prevê deve ser determinado tendo em conta as finalidades da directiva (v. acórdão de 21 de Março de 1996, Mrozek e Jäger, C-335/94, Colect., p. I-1573, n.° 9).

26 Quanto às finalidades da directiva, há que declarar que o princípio da liberdade de acesso à informação está consagrado no artigo 1.° O sétimo considerando da directiva sublinha que a recusa de dar seguimento a um pedido de informação relativa ao ambiente pode, todavia, justificar-se «em certos casos específicos e claramente definidos».

27 Quanto aos interesses cuja protecção o artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva se destina a garantir, há que observar que as derrogações previstas por esta disposição dizem respeito a informações, na posse de autoridades administrativas, relativas, antes de mais, a processos que sejam objecto de processos judiciais em curso, seguidamente, a processos que sejam objecto de inquéritos (incluindo processos disciplinares) e, finalmente, processos que são objecto de uma «investigação preliminar». Verifica-se assim, como observa o advogado-geral no n.° 23 das suas conclusões, que são exclusivamente visados por esta disposição derrogatória os processos de carácter jurisdicional ou quase jurisdicional ou, em todo o caso, processos que terminam inevitavelmente com uma sanção, se for verificada uma infracção administrativa ou penal. Neste contexto, a «investigação preliminar» deve, por conseguinte, ser interpretada como a fase que precede imediatamente o processo judicial ou o inquérito.

28 Esta interpretação é corroborada pela génese da directiva. Com efeito, a proposta de directiva, apresentada pela Comissão em 31 de Outubro de 1988 (JO C 335, p. 5), previa no seu artigo 8.°, n.° 1, a faculdade de derrogar o direito de acesso à informação quando o seu exercício fosse susceptível de prejudicar «a confidencialidade dos processos interpostos perante as jurisdições». Foi na sequência do parecer adoptado pelo Comité Económico e Social em 31 de Março de 1989 (JO C 139, p. 47, ponto 2.6.1), que propunha que fosse feita referência ao segredo dos «processos em instrução ou averiguação», que a noção de «investigação preliminar» foi acrescentada à proposta de directiva.

29 Finalmente, há que recordar que, segundo uma jurisprudência constante, a necessidade de uma interpretação uniforme dos regulamentos comunitários impede que, em caso de dúvida, o texto de uma disposição seja considerado isoladamente e exige, pelo contrário, que seja interpretado e aplicado à luz das versões redigidas noutras línguas oficiais (v., neste sentido, acórdão de 2 de Abril de 1998, EMU Tabac e o., C-296/95, Colect., p. I-1605, n.° 36). A palavra alemã em litígio «Vorverfahren» deve assim ser aproximada, para além da expressão «instruction préliminaire», «azione investigativa preliminare», «investigación preliminar» e «investigação preliminar» em francês, italiano, espanhol e português, também dos termos

«preliminary investigation proceedings» na versão inglesa, «opsporingsonderzoeken» em neerlandês e «indledende undersogelser» em dinamarquês. Ora, como sublinha o advogado-geral no n.° 25 das suas conclusões, resulta da comparação destas diferentes versões linguísticas que a «investigação preliminar» visada pela directiva deve ser articulada com as actividades que precedem os processos contenciosos ou quase contenciosos, e que resultam de uma necessidade de adquirir provas ou de instruir um processo antes mesmo da abertura da fase processual propriamente dita. Em contrapartida, a «investigação preliminar» não visa todos os actos administrativos susceptíveis de recurso jurisdicional.

30 Face às considerações que precedem, há que responder à segunda questão que a noção de «investigação preliminar» que consta do artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva deve ser interpretada no sentido de que só inclui um procedimento administrativo, tal como o visado no § 7, n.° 1, ponto 2, da UIG, que se limita a preparar uma medida administrativa, na hipótese de ele preceder imediatamente um processo contencioso ou quase contencioso e de resultar da necessidade de adquirir provas ou de instruir um processo antes do início da fase processual propriamente dita.

Quanto às despesas

31 As despesas efectuadas pelo Governo alemão e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, por despacho de 10 de Julho de 1996, declara:

1) **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, deve ser interpretado no sentido de que se aplica a uma posição adoptada por uma administração encarregada da preservação das paisagens no âmbito da sua participação num processo de aprovação de planos de construção, se esta posição for susceptível de influenciar, no que diz respeito aos interesses da protecção do ambiente, a decisão de aprovação desses planos.**

2) **A noção de «investigação preliminar» que consta do artigo 3.°, n.° 2, terceiro travessão, da directiva deve ser interpretada no sentido de que só inclui um procedimento administrativo, tal como o visado no § 7, n.° 1, ponto 2, da Umweltinformationsgesetz, que se limita a preparar uma medida administrativa, na hipótese de ele preceder imediatamente um processo contencioso ou quase contencioso e de resultar da necessidade de adquirir provas ou de instruir um processo antes do início da fase processual propriamente dita.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Junho de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

H. Ragnemalm