# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 28 de Janeiro de 1999 *

1. No presente processo, a Comissão contesta a correcção com que foi feita a transposição, pela Alemanha, da Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (a seguir «directiva») [1], quanto a quatro aspectos: a exclusão de órgãos jurisdicionais, a comunicação parcial de informações, o âmbito dos procedimentos de investigação preliminares e a cobrança de taxas.

## I — Disposições legais pertinentes

### a) *A directiva*

2. A directiva baseia-se no pressuposto estabelecido no terceiro considerando do seu preâmbulo de que «o acesso à informação sobre o ambiente detida pelas autoridades públicas melhorará a protecção do ambiente». O seu objectivo, tal como consta do artigo 1.°, é «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». O artigo 2.° define as expressões-chave «informação relativa ao ambiente» e «autoridades públicas». O artigo 3.° obriga os Estados-Membros a assegurar que as suas autoridades públicas disponibilizarão tais informações a pedido de «qualquer pessoa singular ou colectiva..., sem que tenha de provar ter um interesse na questão»; permite também recusas em casos específicos. O artigo 4.° prevê o direito de recurso judicial ou administrativo das decisões que recusem o acesso à informação, enquanto o artigo 5.°, que é de importância fulcral na questão mais difícil que se coloca no presente processo, trata da questão da cobrança do fornecimento da informação. O artigo 6.° alarga os deveres das autoridades públicas, que resultam da directiva, a «organismos com responsabilidades públicas em matéria de ambiente e sob o controlo das autoridades públicas», enquanto o artigo 7.° exige aos Estados-Membros que publiquem relatórios periódicos sobre o estado do ambiente. As restantes disposições da directiva não são directamente relevantes para o processo em apreço.

### b) *As disposições alemãs*

3. A Alemanha procurou transpor a directiva através da Umweltinformationsgesetz

* Língua original: inglês.

1 — JO L 158, p. 56.

(lei sobre a informação em matéria ambiental, a seguir «UIG») de 4 de Julho de 1994[2]. São os seguintes aspectos da UIG que estão em causa:

— a exclusão, pelo § 3, n.º 1, ponto 3, da UIG, dos tribunais e das autoridades penais e disciplinares («Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden»), da noção de autoridades públicas visadas pela directiva;

— a omissão, na UIG, de uma disposição relativa ao fornecimento parcial de informações, quando a recusa é permitida ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, da directiva;

— a exclusão, pelo § 7, n.º 1, ponto 2, da UIG, de qualquer direito de acesso durante um procedimento administrativo;

— a norma do § 10, n.º 1, da UIG, que permite às autoridades cobrar, além dos custos directos, uma taxa pelo fornecimento da informação, e aplicar tal taxa mesmo quando o pedido de informação é recusado.

2 — *BGBl.* I, 1994, p. 1490.

## II — Análise

### a) *A exclusão dos órgãos jurisdicionais*

4. O artigo 2.º, alínea b), da directiva define «autoridades públicas» como (o sublinhado é meu):

«qualquer administração pública a nível nacional, regional ou local com responsabilidades sobre o ambiente e que possua informações relacionadas com o ambiente, *com excepção dos organismos que actuem com poderes judiciais ou legislativos*».

Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, terceiro travessão:

«Os Estados-Membros podem providenciar no sentido de indeferir um tal pedido... 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.»

Embora esta questão não tenha sido levantada no processo em apreço, entendo que as condições «com responsabilidades» e «que

possua informações», constantes do artigo 2.°, alínea b), são cumulativas e que as obrigações da directiva não se aplicam a uma administração pública que, possuindo embora informações relevantes, não tenha responsabilidades «sobre o ambiente».

5. Segundo a Comissão, a directiva baseia-se num conceito de autoridades públicas funcional, e não orgânico. Os tribunais e as autoridades penais e disciplinares, que tenham acesso a informações sobre o ambiente no exercício das suas funções administrativas, estão portanto vinculados pela directiva, sendo porém excluídos do âmbito de aplicação da UIG. Os tribunais podem, por exemplo, dispor de estatísticas sobre o estado do ambiente, sobre actos que prejudiquem o ambiente ou sobre o número de acusações por violações das leis antipoluição. Embora seja verdade que os tribunais não produzem tais informações e que possam não dispor das mesmas, tal não exclui a possibilidade de exercerem responsabilidades relativas ao ambiente fora das suas actividades judiciais.

6. Embora não conteste que a directiva adopta uma perspectiva funcional relativamente à noção de autoridades públicas, a Alemanha alega que a mesma se refere a autoridades que tenham responsabilidades no domínio ambiental, com exclusão das que actuem «com poderes judiciais ou legislativos». O argumento da Comissão respeita à possibilidade marginal de os tribunais ou as autoridade penais e disciplinares poderem ter responsabilidades ambientais fora das suas actividades judiciais, possibilidade que não se verifica na Alemanha, dado que a informação sobre processos penais é canalizada para os serviços de estatística dos *Länder*, não sendo coligida pelos próprios tribunais. Na opinião da Alemanha, o artigo 2.°, alínea b), exclui do âmbito da directiva as autoridades públicas que tenham responsabilidades e possuam informações sobre o ambiente pelo facto de actuarem com poderes judiciais; as informações em matéria de ambiente recebidas pelos tribunais não estão acessíveis ao público durante as ou depois das suas actividades judiciais.

7. Entendo, tal como a Comissão e a Alemanha, que o artigo 2.°, alínea b), da directiva adopta uma perspectiva funcional da noção de «autoridades públicas». Pode dar-se o caso de determinados organismos, que normalmente actuam com poderes judiciais, serem chamados a exercer «responsabilidades sobre o ambiente», caso em que seriam abrangidos pelo âmbito da directiva, no que respeita às informações sobre o ambiente em seu poder, em resultado dessas responsabilidades. Porém, não me parece que a Comissão tenha demonstrado que tal se passa na Alemanha ou que os tribunais alemães possuem, de facto, informações em matéria de ambiente, no exercício de quaisquer outras funções que não as judiciais, ou ainda que as autoridades penais ou disciplinares possuam informações dessa natureza que não sejam

abrangidas pela excepção prevista no artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, terceiro travessão, da directiva.

8. Segundo a jurisprudência constante, «no âmbito de uma acção por incumprimento nos termos do artigo 169.°..., cabe à Comissão provar a existência do alegado incumprimento..., sem se poder basear em qualquer presunção» [3]. A Comissão não se pode, portanto, basear na presunção de que quaisquer tribunais ou autoridades penais ou disciplinares, na Alemanha, devam ser considerados como «autoridades públicas», na acepção da directiva. Recomendo assim ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente este fundamento da acção da Comissão.

b) *A prestação parcial de informações*

9. Depois de enumerar certos fundamentos com base nos quais os Estados-Membros podem recusar o acesso à informação, embora não sejam a tal obrigados, o artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da directiva dispõe que «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.»

10. A Comissão afirma que o facto de a Alemanha não ter incluído uma disposição específica que assegure a prestação parcial de informações constitui uma transposição incompleta do artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, para a qual a prática do direito alemão, que supostamente asseguraria tal fornecimento automaticamente, não constitui solução adequada [4]. A Comissão rejeita a interpretação que a Alemanha procura fazer do § 7 da UIG, segundo a qual o acesso só seria recusado «na medida» em que fossem afectados os interesses enumerados; na sua opinião, a exclusão é absoluta, como é demonstrado pela utilização da palavra «wenn». A transposição adequada é particularmente importante no caso em apreço, em que a directiva visa estabelecer direitos a favor dos particulares.

11. A Alemanha alega que os §§ 7 e 8 da UIG só podem ser interpretados no sentido de definirem as situações em que o acesso à informação deve ser recusado, e que quando, e na medida em que, não existam razões de recusa, o § 4 prevê um direito de acesso que, implicitamente, inclui a prestação de informações às quais tenham sido retiradas as partes abrangidas pelas excepções. Assim, não era necessário prever expressamente o direito à prestação parcial de informações, na UIG. Acresce que os

3 — Acórdão de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (96/81, Recueil, p. 1791, n.° 6).

4 — Acórdão de 17 de Outubro de 1991, Comissão/Alemanha (C-58/89, Colect., p. I-4983).

órgãos jurisdicionais alemães estão obrigados a interpretar a UIG à luz da directiva, em conformidade com a jurisprudência quer do Tribunal de Justiça quer do Bundesverwaltungsgericht [5].

12. O Tribunal de Justiça entendeu durante muito tempo que a transposição «não exige necessariamente que as suas disposições [da directiva] sejam retomadas formal e textualmente numa disposição legal expressa e específica, podendo satisfazer-se com um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de forma suficientemente clara e precisa» [6]. Acresce que «o alcance das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais deve ser apreciado tendo em conta a interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais nacionais» [7].

13. Resulta claramente de uma leitura do texto da UIG que, embora o § 4 estabeleça, em termos gerais, um direito de acesso à informação sobre o ambiente, o exercício deste direito está sujeito às restrições previstas pelos §§ 7 e 8, que conferem às autoridades públicas poderes discricionários de grau variável. Assim, o § 7, n.º 1, indica que o direito não existe na medida («soweit») em que as relações internacionais possam ser afectadas, durante o decurso («während der Dauer») de certos processos e sempre que haja razões para crer que («wenn zu besorgen ist») a prestação da informação pode provocar efeitos negativos para o ambiente. O § 8, n.º 1, dispõe que o direito não existe na medida («soweit») em que seja afectada a protecção de informações pessoais ou que a protecção da propriedade intelectual se oponha à prestação.

14. Decorre do artigo 189.º, terceiro parágrafo, do Tratado CE que o carácter suficiente das medidas nacionais de transposição deve ser apreciada, em especial, à luz dos objectivos que a directiva pretende atingir. A eficácia do direito individual de acesso assegurado pela directiva depende quer da vontade do cidadão de exercer os seus direitos quer da das autoridades públicas, a todos os níveis de Governo, de fornecer as informações pedidas. Embora seja possível, obviamente, interpretar a UIG no sentido de permitir a prestação parcial de informações, tal como é exigido pelo artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, da directiva, os termos usados não me parecem tão claros que sejam incontroversos, quer para o cidadão quer para a autoridade pública em questão; na falta de indicações explícitas da UIG, o cidadão pode não saber que a existência de razões de recusa não impede a prestação parcial de informações e a autoridade pública pode ser levada a não permitir tal prestação. Acresce que o acórdão do Bundesverwaltungsgeright não trata explicitamente da questão da prestação parcial de informações. A situação jurídica não é assim, na minha opinião, «suficientemente precisa e clara [para] que os beneficiários estejam em

5 — V., respectivamente, os acórdãos de 10 de Abril de 1984, von Colson e Kamann (14/83, Recueil, p. 1891), e de 6 de Dezembro de 1996 (NJW 1997, pp. 753 e 754).

6 — Acórdão de 8 de Julho de 1987, Comissão/Bélgica (247/85, Colect., p. 3029, n.º 9), que cita o acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha (29/84, Recueil, pp. 1661, 1667, n.º 23).

7 — Acórdão de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido (C-382/92, Colect., p. I-2435, n.º 36).

condições de conhecer na íntegra os seus direitos», ou no caso das autoridades públicas, as suas obrigações, tal como é exigido pelo artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado [8]. Nestes termos, não se pode, na minha opinião, considerar que a Alemanha tenha assegurado a liberdade de acesso a tal informação parcial.

c) *O âmbito dos processos de investigação preliminares*

15. A Comissão alega que a noção de «procedimento administrativo», utilizada no § 7, n.° 1, ponto 2, da UIG, é muito mais ampla do que a derrogação correspondente que é permitida pelo artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, terceiro travessão, da directiva para processos «de investigação preliminar». O Tribunal de Justiça decidiu já da correcta interpretação desta disposição da directiva no seu acórdão Mecklenburg [9]; além de salientar que, sendo uma derrogação, «[este artigo] não pode ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a protecção dos interesses que visa garantir», o Tribunal de Justiça declarou que só incluía «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».

16. Na audiência, o agente do Governo alemão admitiu expressamente o pedido da Comissão a este respeito, à luz do acórdão Mecklenburg. O facto de esta questão ter já sido decidida não retira ao pedido da Comissão a sua razão de ser; como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Comissão/Alemanha, é só numa acção por incumprimento que se pode constatar formalmente que um Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações, e uma «declaração formal de incumprimento constitui uma condição prévia para o eventual desencadear do processo previsto no artigo 171.°» [10]. Proponho assim ao Tribunal de Justiça que profira a declaração que a Comissão pediu com este fundamento.

d) *A cobrança de taxas*

17. O artigo 5.° da directiva dispõe simplesmente:

«Os Estados-Membros podem cobrar o fornecimento da informação, mas o pagamento não pode ser superior a um custo razoável.» As disposições alemãs em questão constam do Umweltinformationsgebührenverordnung (regulamento sobre as taxas de fornecimento de informações sobre o ambiente, ou «regulamento de implementação»), adoptado em execução do § 10, n.° 2, da UIG, e são aplicáveis

8 — Acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha (já referido na nota 6, n.° 23)

9 — Acórdão de 17 de Junho de 1998 (C-321/96, Colect., p. I-3809, respectivamente, n.° 25 do acórdão e n.° 2 do seu dispositivo).

10 — Acórdão de 22 de Outubro de 1998 (C-301/95, Colect., p. I-6135, n.° 15).

apenas às autoridades federais. Permitem à administração cobrar, além de custos gerais, um montante compreendido entre 50 DM e 1 000 DM, pela prestação de informações escritas detalhadas, e entre 20 DM e 10 000 DM, pelo fornecimento de informações, dependendo, essencialmente, do tempo despendido com a prestação. Estas taxas podem ser reduzidas por razões de equidade e no caso de a informação não ter valor económico.

18. A primeira questão que se levanta a este respeito é a da interpretação do artigo 5.° e, em especial, a de saber se, por princípio, os Estados-Membros podem cobrar, relativamente à prestação da informação, um montante que representa uma parte das despesas totais, incluindo os custos com pessoal ou outras despesas incorridas pelas autoridades em questão com a prestação da informação. Note-se, antes de mais, que há diferenças significativas entre as versões linguísticas desta disposição. Algumas versões, incluindo as de língua alemã, grega, francesa, neerlandesa e finlandesa, prevêem uma taxa («Gebühr», «τέλος», «redevance», «vergoeding», «maksu»), cujo montante não deve ser demasiado elevado. Por outro lado, as versões espanhola, italiana, portuguesa e sueca prevêem, tal como a versão inglesa, que os Estados-Membros podem fornecer a informação contra o pagamento de um montante que não pode ser superior a «(a) reasonable cost(s)» («un costo razonable», «costi ragionevoli», «um custo razoável», «en skälig kostnad»); o termo dinamarquês «gebyr» denota também um encargo associado ao custo.

19. A Comissão sugeriu que, devido aos seus efeitos potencialmente dissuasivos, o artigo 5.° devia ser considerado como uma excepção e, como tal, devia ser interpretado de forma muito restrita. Embora concorde, pelas razões que a seguir serão expostas, que o custo do fornecimento da informação pode, com efeito, ter incidência sobre o exercício dos direitos concedidos, não entendo que esta disposição possa ser considerada como uma derrogação. O artigo 5.° é antes uma disposição susceptível de limitar a discricionariedade dos Estados-Membros na determinação das condições de exercício do direito de acesso. O alcance dessa limitação deve ser avaliado com base na interpretação desta disposição no seu contexto.

20. A Alemanha alegou que o artigo 5.° da directiva não autoriza os Estados-Membros a cobrar uma taxa, uma vez que nem o artigo 130.°-S nem qualquer outra disposição do Tratado CE permitem à Comunidade estabelecer orientações para os Estados-Membros relativamente às taxas que podem ser cobradas pela prestação de serviços administrativos. Assim, o artigo 5.° da directiva só pode limitar as taxas e custos que possam ser aplicados, na medida em que estes sejam tão elevados que careçam de razoabilidade e que restrinjam, na prática, o acesso à informação. Os regulamentos alemães sobre encargos administrativos baseiam-se na sua razoabilidade; o montante das taxas, que tem em conta os esforços desenvolvidos pela administração, incluindo o custo e a duração do trabalho efectuado, deve ser razoável, à luz do valor que a informação tenha para o requerente. O artigo 5.° não impede os Estados-Membros de cobrar pela recusa de acesso; não havendo nenhuma disposição de direito comunitário que regule esta matéria, aplica-se o direito nacional. As

normas alemãs não impedem o acesso à informação exigido pela directiva. De qualquer modo, por razões de equidade, o montante seria, na prática, reduzido, podendo até ser dispensado o seu pagamento.

21. O argumento relativo à competência da Comunidade não me parece particularmente relevante, uma vez que a Alemanha não contestou a validade do artigo 5.° De qualquer modo, a Alemanha admite que a directiva pode limitar as taxas e os custos aplicados na medida em que sejam excessivamente elevados e susceptíveis de impedir o acesso à informação.

22. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Mecklenburg, «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» [11]. Apesar das variações, as diferentes versões do artigo 5.° têm em comum a ideia de só poder ser cobrado ao cidadão um montante razoável pela prestação da informação.

23. A noção do que é «razoável» deve, na minha opinião, ser interpretada à luz da economia geral e do objectivo da directiva bem como do contexto em que é utilizada. Como já foi referido, a directiva parte do princípio de que o acesso à informação sobre o ambiente «melhorará a protecção do ambiente». O seu objectivo principal é «assegurar a liberdade de acesso... [a tais] informações», e pretende atingi-lo obrigando os Estados-Membros a assegurar que seja efectivamente dado «acesso [a tais informações]... a qualquer pessoa singular ou colectiva que o solicite, sem que tenha de provar ter um interesse na questão». À luz deste objectivo e dos meios escolhidos para o atingir, a questão de saber se os encargos cobrados pela prestação de informação são «razoáveis» deve ser apreciada mais na perspectiva do particular que pede a informação do que da autoridade pública. Embora os Estados-Membros não sejam expressamente proibidos de cobrar uma taxa pelo tempo e pelo trabalho dos funcionários públicos, tal possibilidade parece-me ser essencialmente incompatível com as principais características da directiva.

24. O objectivo subjacente à directiva é manifestamente de interesse público, a saber, a melhoria da protecção ambiental, através da criação, a favor dos particulares, de um direito de acesso à informação, sem que tenham de provar ter qualquer interesse directo. Tendo em conta o carácter de interesse público da informação sobre o ambiente, o acesso à mesma pode distin-

11 — Acórdão já referido na nota 9, *supra*.

guir-se quer de um direito geral de acesso à informação detida pelas autoridades públicas [12], em que os benefícios são de carácter mais geral e intangível, quer de um direito de acesso à informação administrativa a favor de quem tenha um interesse directo na sua comunicação [13]. Em especial, a comparação que a Alemanha invoca entre o acesso à informação sobre o ambiente e a prestação de outras informações administrativas regida pela Verwaltungskostengesetz de 23 de Junho de 1970 [14], parece-me deslocada. Esta lei baseia-se no princípio da equivalência, ou seja, de que deve existir um nexo razoável entre a taxa, tendo em conta o trabalho da administração, por um lado, e a importância, o valor económico e qualquer outro interesse do requerente, por outro. Uma vez que o acesso à informação sobre o ambiente é de interesse público, daqui decorre que são as autoridades públicas e, em última análise, o público em geral, através do orçamento de Estado, que devem suportar a parte do encargo com a prestação da informação que corresponde ao tempo e ao trabalho dos funcionários públicos.

25. Ao limitar o montante de qualquer taxa ou encargo aos custos razoáveis ou a um montante razoável, a directiva reconhece que os encargos excessivamente elevados têm um efeito dissuasivo sobre o exercício do direito que poderia, por sua vez, prejudicar a realização dos próprios objectivos da directiva. Diferentemente de outras categorias de informação pública, o custo provável terá necessariamente uma incidência directa sobre a medida em que os particulares exercerão o direito de acesso que lhes é conferido pelas disposições nacionais de implementação; exigir ao requerente individual que suporte o que é de facto o custo integral de processamento do seu pedido, equivaleria a restringir, de facto, se não de direito, o exercício do direito de acesso a quem tenha um interesse directo na informação, contrariamente à exclusão expressa da necessidade desse interesse.

26. A possibilidade de os Estados-Membros cobrarem encargos que incluam parte dos custos gerais do tempo despendido pelo serviço público seria também, na minha opinião, incompatível com a economia geral da directiva. Em primeiro lugar, se o encargo pudesse incluir tais custos indirectos, cujo montante depende largamente da administração, seria de algum modo surpreendente que o artigo 4.° da directiva não previsse a possibilidade do controlo jurisdicional do montante dos encargos, como previu relativamente ao indeferimento ou tratamento inadequado do seu pedido. Em segundo lugar, tal perspectiva seria contrária à intenção manifesta, expressa no artigo 1.° da directiva, de os Estados-Membros organizarem os seus serviços administrativos de modo a «assegurar a liberdade de acesso... [às] informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas». A questão pode ser ilustrada através de um argumento avançado pelo agente do Governo alemão na audiência, segundo o qual os custos de processamento incluiriam, por exemplo, os decorrentes da necessidade de um funcionário fazer uma viagem. Nesta perspectiva, podia

12 — Cuja importância foi posteriormente reconhecida a nível comunitário (v. acórdão de 30 de Abril de 1996, Países Baixos/Conselho, C-58/94, Colect., p. I-2169, n.os 34 e 35, e as conclusões do advogado-geral G. Tesauro, bem como o texto do artigo 191.°-A/255.°, que o Tratado de Amsterdão viria a inserir no Tratado CE).

13 — Ao adoptar a directiva, o Conselho não seguiu a sugestão do Comité Económico e Social, que visava obrigar o requerente a declarar as razões do seu pedido de informação (JO 1989, C 139, p. 47).

14 — *BGBl.* I, 1970, p. 821, na redacção modificada.

ser exigido a um particular que pagasse as despesas de transporte e alimentação, bem como o tempo despendido, para um funcionário ir, por exemplo, de Kiel a Munique, para tratar de uma pedido apresentado na primeira cidade relativo a informação centralizada, por conveniência da administração alemã, nesta última. O facto de se exigir a um particular que suporte estes encargos, mesmo parcialmente, pode parecer «razoável» para as autoridades públicas; parece-me muito improvável que o requerente da informação seja da mesma opinião ou que a directiva tivesse em vista o suporte desses custos pelo particular. Em terceiro lugar, há várias disposições da directiva que demonstram que cabe às autoridades públicas empreender tarefas importantes relativas ao ambiente, com consequências óbvias em termos de custos. O artigo 7.°, por exemplo, obriga os Estados-Membros a publicar relatórios periódicos descritivos contendo «informações gerais acerca do estado do ambiente». O artigo 3.°, n.° 1, exige-lhes que «defin[am] as modalidades práticas segundo as quais essas informações serão efectivamente fornecidas».

27. Esta interpretação do artigo 5.° é também compatível com a interpretação geral, em direito comunitário, de «custos razoáveis» relativamente ao acesso dos cidadãos a documentos administrativos na posse das instituições comunitárias. No seu «Código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão», de 6 de Dezembro de 1993, as instituições em questão acordam em que o requerente pode «ter acesso ao documentos... quer mediante consulta *in loco* quer mediante emissão de uma cópia a expensas do requerente, não devendo a taxa exceder um montante razoável» [15]. Ao implementar o código, ambas as instituições e a maioria das outras instituições comunitárias e dos órgãos auxiliares adoptaram normas relativas ao acesso aos seus documentos, inspiradas, em maior ou menor escala, nas disposições do código, tendo adoptado uma taxa baseada nos custos das fotocópias [16]. Embora seja verdade que estas disposições são alguns anos mais recentes do que a directiva, é também claro que o raciocínio do Conselho e da Comissão, que se reflecte na redacção do código de conduta e no conteúdo das decisões de implementação, é visivelmente semelhante ao da proposta inicial da directiva apresentada pela Comissão, e que previa que «o acesso aos dados incluídos nos documentos escritos... [se] exerce quer por consulta gratuita no local, quer por fornecimento de cópias, sendo as despesas do custo real a cargo do requerente» [17].

28. A Alemanha opôs-se vigorosamente à interpretação da directiva no sentido de excluir a cobrança de custos com pessoal. Tal solução desprezaria, na sua opinião, as grandes diferenças entre diversos pedidos de informação, alguns dos quais podem

15 — JO L 340, p. 41.

16 — «Será cobrada uma taxa de 10 ecus acrescida de 0,036 ecu por página relativamente ao fornecimento de uma cópia de um documento em papel com mais de 30 páginas. As taxas cobradas relativamente à consulta de informação contida noutros suportes serão fixadas numa base casuística e não deverão exceder um montante razoável» [Decisão 94/90/CECA, CE, Euratom da Comissão, de 8 de Fevereiro de 1994, relativa ao acesso do público aos documentos da Comissão (JO L 46, p. 58), e Decisão 96/C 74/02 do Secretariado-Geral do Conselho, de 27 de Fevereiro de 1996, relativa às taxas cobradas no âmbito do acesso do público aos documentos do Conselho (JO 1996, C 74, p. 3)].

17 — JO 1988, C 335, p. 5.

incluir cinquenta questões muito pormenorizadas. Além disso, impediria os Estados-Membros de tomarem em conta a diferença entre a informação que pode ser utilizada com fins comerciais e a que tem pouco valor, e a diferença entre informação relativa a projectos antigos, que pode exigir uma mobilização considerável de recursos administrativos, e a que está informatizada e, presumivelmente, de mais fácil acesso.

29. Na minha opinião, não há nada na directiva que justifique uma distinção entre pedidos de informação detalhados e menos detalhados, que a Alemanha pretende invocar. A directiva aplica-se a «qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa aos estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades... ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente [ou proteger]», sem distinguir entre o grau de pormenor da informação. Além disso, pode acontecer, em muitos casos, que só a prestação de informação detalhada possa contribuir para atingir a melhoria da protecção ambiental.

30. O Conselho também não foi insensível ao facto de o tratamento dos pedidos de informação poder, por vezes, impor um ónus excessivo às autoridades públicas. Os Estados-Membros podem, portanto, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 3, da directiva, recusar qualquer pedido que «envolva o fornecimento de documentos ou dados inacabados ou ainda de comunicações internas», ou se «carecer manifestamente de razoabilidade». Não me parece, porém, que o facto de um pedido ser detalhado signifique, à partida, que carece de razoabilidade ou que justificará a inclusão dos custos com o pessoal na taxa cobrada pelo seu processamento; afinal, os Estados-Membros podem também, nos termos da mesma disposição, recusar qualquer pedido que tenha sido «formulado de modo demasiado vago». Acresce que o artigo 7.°, que exige a publicação periódica de informações gerais sobre o estado do ambiente, parece sugerir que os pedidos individuais devem respeitar, em princípio, a questões detalhadas. Na minha opinião, a directiva não impõe aos Estados-Membros obrigações irreais, excessivas ou que careçam de razoabilidade. As informações sobre o ambiente a fornecer são as que estão disponíveis e actuais, e não simplesmente históricas ou teóricas, e o artigo 5.° deve ser interpretado em conformidade.

31. Nem o valor económico estimado da informação nem a personalidade jurídica do requerente me parecem ser relevantes para a questão de saber se o artigo 5.° permite que as despesas de funcionamento sejam tomadas em conta na determinação do montante a cobrar pelo fornecimento da informação. Dar resposta a um pedido de informação sem valor económico, feito por uma pessoa singular, pode muito bem envolver tanto trabalho administrativo como a resposta a um pedido, feito por um gigante da indústria, de informação com considerável significado económico.

32. O acesso dos cidadãos à informação sobre o ambiente visado pela directiva é, na minha opinião, o reconhecimento de um direito, e não a prestação de um serviço, cujo exercício é, além disso, de interesse público. É portanto errado, tanto do ponto de vista conceptual como jurídico, submeter tal exercício ao pagamento de uma taxa que visa cobrir, pelo menos em princípio, todos os custos incorridos pelas autoridades públicas, ao contrário dos custos directos decorrentes do pedido do particular. Na minha opinião, o artigo 5.° deve ser interpretado no sentido de permitir aos Estados-Membros que cobrem quer uma taxa constante de uma tabela *standard*, que não tem necessariamente de se basear nos custos directos, quer um montante baseado directamente nesses custos; em nenhum dos casos poderá a taxa ou o encargo exceder o valor correspondente aos custos directos razoáveis, ou permitir a cobrança de parte dos custos suportados e do tempo despendido por uma autoridade pública no cumprimento de um dever público.

33. Estas observações não decidem a questão de saber se se deve dar provimento à primeira vertente do pedido da Comissão a este respeito. A Comissão sustenta que pode ser cobrada uma taxa em casos excepcionais, quando a busca, a recolha, a avaliação e a selecção de informações que não estão disponíveis noutro suporte exijam muito tempo. A taxa não deve, portanto, ser proibitiva e deve ser compatível com o que o público pode pagar. Segundo a Comissão, os níveis dos encargos que podem ser cobrados nos termos das disposições alemãs são tais que excluem o acesso à informação em causa; o § 10, n.° 1, segunda frase, da UIG dispõe que os encargos devem cobrir os custos prováveis, não os limitando, portanto, aos custos razoáveis previstos pelo artigo 5.° da directiva. A Comissão considera, além disso, que é contrária ao artigo 5.° a possibilidade prevista pelas normas alemãs de ser cobrado um encargo quando um pedido de informação é recusado.

34. Decorre da interpretação do artigo 5.° que atrás sugeri que não entendo que os Estados-Membros possam cobrar uma taxa pela prestação de informação que cubra (parte) dos custos gerais da administração. Também não encontro, na directiva, qualquer suporte para a distinção, invocada pela Comissão, entre casos «excepcionais» e outros casos, além da possibilidade conferida pelo artigo 3.°, n.° 3, de recusar pedidos que careçam «manifestamente de razoabilidade» ou demasiado vagos, como já atrás se referiu. Além disso, a invocação, pela Comissão, do vago critério de «muito tempo» pode levar a considerável incerteza numa área em que a certeza jurídica pode manifestamente ter um impacto significativo na eficácia da medida.

35. Como o Tribunal de Justiça tem de respeitar os limites da acção da Comissão, definidos na fase pré-contenciosa e na

petição, não pode, na minha opinião, declarar o incumprimento da Alemanha simplesmente por as suas disposições em matéria de cobrança de encargos permitirem à administração a cobrança de uma taxa, além dos custos directos. Por outro lado, deve-se declarar, como a Comissão pede na primeira vertente deste pedido, que as disposições alemãs, na medida em que permitem a cobrança, em todos os casos, de um encargo associado ao tempo despendido pelos funcionários públicos que tratam de pedidos de informação sobre o ambiente, não asseguram que o montante total cobrado ao cidadão pela prestação da informação não excede um montante razoável.

36. A segunda vertente deste pedido respeita à possibilidade implicitamente aberta pelo § 10, n.º 1, da UIG e pelo regulamento de implementação, de a administração cobrar um encargo quando o pedido é recusado. A Alemanha alega que a directiva não restringe a liberdade dos Estados-Membros de cobrarem um encargo quando um pedido de informação seja recusado. Na audiência, um agente do Governo alemão sugeriu que, se se podia cobrar uma taxa pela prestação da informação, também se poderia cobrar no caso de a informação ser recusada.

37. Tal como a Comissão, entendo que tanto a redacção do artigo 5.º como o objectivo da directiva se opõem à posição adoptada pela Alemanha. Neste aspecto, as versões linguísticas são concordantes; a versão alemã do artigo 5.º permite a cobrança de um encargo relativo à comunicação de informação («für die Übermittlung der Informationen»), e não à prática de operações administrativas («Amtshandlungen») respeitantes a um pedido, como no § 10, n.º 1, da UIG. Segundo a interpretação bastante literal que a Alemanha faz do artigo 5.º, os Estados-Membros nem sequer estariam obrigados a assegurar que um encargo cobrado em caso de recusa de informação não excedesse um montante razoável. Porém, de modo mais significativo, é o objectivo da directiva, definido no preâmbulo e no artigo 1.º, e a sua economia geral, que atrás examinei em detalhe, que me levam a concluir que a directiva não permite a um Estado-Membro cobrar um encargo pela recusa de um pedido de informação. Proponho, assim, que se decida no sentido pretendido pela Comissão quanto à segunda vertente deste pedido.

38. Se o Tribunal de Justiça seguir as minhas recomendações quanto ao mérito, a Comissão obterá vencimento na maior parte dos seus pedidos. Assim, recomendo que a Alemanha seja condenada nas despesas, como a Comissão requereu.

## III — Conclusão

39. À luz das considerações anteriores, recomendo ao Tribunal de Justiça que:

1) Declare que:

— ao não incluir, na legislação de transposição, qualquer disposição que exija especificamente às autoridades públicas que prestem informações parciais quando seja possível retirar a informação sobre matérias relativas aos interesses referidos no artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente;

— ao não limitar a derrogação prevista pelo § 7, n.° 1, ponto 2, da Umweltinformationsgesetz, de 4 de Julho de 1994, aos procedimentos administrativos que precedem imediatamente um processo contencioso ou quase contencioso e que resultam da necessidade de adquirir provas ou de instruir um processo antes do início da fase processual propriamente dita; e

— ao não assegurar que o montante total cobrado ao requerente, relativamente a um pedido de informação sobre o ambiente, não excede um custo razoável, e

ao permitir às autoridades públicas que cobrem um encargo quando um pedido é recusado;

a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, terceiro travessão, e segundo parágrafo, e 5.°, da Directiva 90/313;

2) Condene a República Federal da Alemanha nas despesas.