ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

28 de Julho de 2011 *

No processo C-71/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pela Supreme Court of the United Kingdom (Reino Unido), por decisão de 27 de Janeiro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 8 de Fevereiro de 2010, no processo

Office of Communications

contra

Information Commissioner,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (relator) e T. von Danwitz, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 27 de Janeiro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Information Commissioner, por C. Lewis, barrister, mandatado por M. Thorogood, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Ossowski, na qualidade de agente, assistido por D. Beard, barrister,

— em representação do Governo sueco, por A. Falk e C. Meyer-Seitz, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por P. Oliver e C. ten Dam, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de Março de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 4.º da Directiva 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 Directiva 90/313/ /CEE do Conselho (JO L 41, p. 26).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre o Office of Communications e o Information Commissioner, relativo a um pedido de informações sobre a localização precisa das estações-base de telefones móveis no Reino Unido.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O primeiro considerando da Directiva 2003/4 tem a seguinte redacção:

«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 efectiva do público no processo de decisão em matéria de ambiente e, eventualmente, para um ambiente melhor.»

4 O oitavo considerando da referida directiva enuncia:

«É necessário garantir que qualquer pessoa singular ou colectiva 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.»

5 Nos termos do décimo sexto considerando da mesma directiva:

«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. As razões para o indeferimento dos pedidos devem ser comunicadas ao requerente no prazo previsto na presente directiva.»

6 O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2003/4 prevê:

«Os Estados-Membros asseguram que as autoridades públicas sejam, nos termos da presente [d]irectiva, 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.»

7 O artigo 4.º, n.os 1 e 2, da referida directiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem prever o indeferimento de um pedido de informação sobre ambiente quando:

a) A informação solicitada não esteja na posse ou não seja detida em nome da autoridade pública a quem o pedido for dirigido. Nesse caso, e quando essa autoridade pública tenha conhecimento de que a informação está na posse de outra autoridade pública, ou detida em seu nome, aquela deve, o mais rapidamente possível, transmitir o pedido para essa autoridade e disso informar o requerente ou comunicar-lhe o nome da autoridade pública junto da qual considera ser possível obter a informação pedida;

b) O pedido seja manifestamente abusivo;

c) O pedido seja formulado em termos demasiado gerais, tendo em conta o disposto no n.º 3 do artigo 3.º;

d) O pedido se refira a processos em curso ou a documentos e dados incompletos;

e) O pedido se refira a comunicações internas, tendo em conta o interesse público que a divulgação da informação serviria.

Se um pedido for indeferido por se referir a processos em curso, a autoridade pública indicará qual a autoridade que está a tratar do assunto e indicará o prazo que se estima necessário para a sua conclusão.

2. 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;

b) As relações internacionais, a segurança pública ou a defesa nacional;

c) O bom funcionamento da justiça, o direito de todos a um julgamento equitativo ou a possibilidade de uma autoridade pública instruir um inquérito de carácter penal ou disciplinar;

d) A confidencialidade das informações comerciais ou industriais, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária para proteger um interesse económico legítimo, incluindo o interesse público em manter a confidencialidade estatística e o sigilo fiscal;

e) Os direitos de propriedade intelectual;

f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a uma pessoa singular, quando essa pessoa não tenha dado o seu consentimento para a divulgação das informações ao público, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária;

g) Os interesses, ou a protecção, de quem tenha fornecido voluntariamente as informações pedidas sem estar ou poder estar sujeito à obrigação legal de o fazer, excepto se essa pessoa tiver autorizado a divulgação dessas informações;

h) A protecção do ambiente a que essas informações se referem, tal como a localização de espécies raras.

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.

Nesse âmbito, e para efeitos da alínea f), os Estados-Membros garantem o cumprimento dos requisitos da Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados [JO L 281, p. 31].»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

8 A pedido do Department of Health, foi levada a cabo uma peritagem independente sobre os riscos relacionados com os telefones móveis. O relatório da peritagem, intitulado «Telefones Móveis e Saúde», referia que a localização das estações-base e os processos de autorização das referidas estações constituíam questões de interesse público.

9 Seguidamente, o Governo do Reino Unido criou um sítio Internet, denominado «Sitefinder», gerido desde o final de 2003 pelo Office of Communications, com o objectivo de fornecer informações relativas à localização das estações-base de telefones móveis no Reino Unido. O referido sítio Internet é composto por informações voluntariamente fornecidas pelos operadores de redes móveis a partir das suas bases de dados e permite a qualquer particular pesquisar, mediante a introdução de um código postal, do nome de uma localidade ou de uma rua, informações num mapa quadriculado acerca das estações-base ali repertoriadas.

10 O sítio Internet *Sitefinder* mostra a localização aproximada de cada estação-base em cada quadrícula, mas não indica nem a sua localização precisa, com aproximação ao metro, nem se está instalada ao nível da rua ou ocultada dentro ou no cimo de uma estrutura ou de um edifício.

11 Em 11 de Janeiro de 2005, um gestor de informação da Health Protection Scotland (Agência de Protecção da Saúde na Escócia), que é um ramo do National Health Service (Serviço Nacional de Saúde), solicitou ao Office of Communications que lhe fornecesse as coordenadas de cada estação-base, aparentemente, para fins epidemiológicos.

12 O pedido do gestor de informação foi indeferido pelo Office of Communications, quer inicialmente quer após reclamação, por dois motivos. Em primeiro lugar, o Office of Communications sustentou que a divulgação dessas informações poderia prejudicar a segurança pública, na acepção do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2003/4, uma vez que a divulgação da localização desses sítios incluiria as localizações dos sítios utilizados para fornecer a rede rádio da polícia e dos serviços de urgência, podendo assim favorecer os criminosos. Em segundo lugar, o Office of Communications invocou o impacto negativo da difusão desses elementos, que envolvem os direitos de propriedade intelectual dos operadores de redes móveis que forneceram as informações.

13 Consequentemente, o funcionário da Health Protection Scotland recorreu para o Information Commissioner. Tendo este ordenado ao Office of Communications a divulgação das informações, este organismo interpôs então recurso no Information Tribunal.

14 O Information Tribunal declarou, no que diz respeito ao primeiro motivo de indeferimento, que a protecção da segurança pública poderia ser lesada se uma parte da rede móvel ficasse avariada devido a actividades criminosas. Considerou, contudo, que, dada a quantidade de informações já acessíveis ao público, o impacto sobre a segurança pública era irrelevante e não se sobrepunha ao interesse público na divulgação das referidas informações. O interesse público na divulgação decorre das recomendações do relatório dos peritos, da importância geral atribuída à comunicação de informações em matéria de ambiente, da importância particular que esta divulgação tem para o público, quer se trate de particulares ou de membros do grupo interessado, e da informação específica para fins epidemiológicos.

15 Relativamente ao segundo motivo de indeferimento, o Information Tribunal reconheceu que os operadores de telefonia móvel são titulares de direitos sobre as bases de dados relativas a todas as informações prestadas ao Office of Communications, com base nas quais foi elaborado o sítio Internet *Sitefinder*. No entanto, esse tribunal considerou que o impacto negativo nesses direitos de propriedade intelectual não se podia sobrepor ao interesse público na divulgação desses dados.

16 Uma vez que nenhum fundamento justificava a recusa da divulgação das informações sobre ambiente solicitadas pelo funcionário da Health Protection Scotland, o Information Tribunal ordenou a sua divulgação.

17 A High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), confirmou a decisão do Information Tribunal e referiu que havia uma obrigação geral de divulgação. Na opinião da High Court, as excepções a essa obrigação estão estritamente limitadas e a redacção da Directiva 2003/4 sugere que devem ser

examinadas «excepção por excepção», o que também é conforme aos objectivos dessa directiva.

18 Contudo, a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), que foi chamada a pronunciar-se sobre o recurso, concluiu em sentido oposto. Na sua opinião, as referências a «uma excepção» devem ser entendidas como visando «uma ou várias excepções», e a redacção das disposições da Directiva 2003/4 corrobora essa conclusão.

19 A Supreme Court of the United Kingdom, que conhece do recurso das decisões proferidas pela Court of Appeal, considera que, para decidir o litígio que lhe foi submetido, é necessário conhecer a interpretação do Tribunal de Justiça no que diz respeito às disposições da referida directiva invocadas nesse litígio.

20 Nestas condições, a Supreme Court of the United Kingdom decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Nos termos da Directiva 2003/4 […], quando uma autoridade pública detém informação sobre ambiente, cuja divulgação teria alguns efeitos prejudiciais para os diferentes interesses protegidos por mais do que uma excepção [neste caso, o interesse da segurança pública protegido pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea b), e os interesses dos direitos de propriedade intelectual protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea e)], mas, considerando separadamente cada uma das excepções, esses efeitos não seriam suficientemente importantes para superar o interesse público na divulgação, a directiva exige que se proceda a uma análise complementar que consiste na combinação dos diferentes interesses protegidos pelas duas excepções e na sua ponderação com o interesse público na divulgação?»

Quanto à questão prejudicial

21 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, quando uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou quando essas informações são detidas por sua conta, essa autoridade pode, ao ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, para apreciar um pedido no sentido de essas informações serem postas à disposição de uma pessoa singular ou colectiva, ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento, previstos no artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4, ou se deve proceder a essa ponderação examinando cada um desses interesses em separado.

22 Deve observar-se que, como decorre da economia da Directiva 2003/4, nomeadamente do seu artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, e do seu décimo sexto considerando, o direito à informação significa que a divulgação de informação deve ser a regra geral e que as autoridades públicas só devem poder recusar um pedido de informações sobre ambiente, em alguns casos específicos claramente definidos. Portanto, os motivos de indeferimento devem ser interpretados de forma restritiva, de maneira a ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento da divulgação.

23 Há que observar que, segundo os termos introdutivos do referido artigo 4.º, n.º 2, «os Estados-Membros podem prever» excepções à regra geral da divulgação de informações ao público. No caso de o Estado-Membro prever, nos termos dessa disposição, tais excepções, a redacção da referida disposição não impõe um método especial de exame dos motivos de indeferimento.

24 A este respeito, deve salientar-se, em primeiro lugar, que, nos termos do mesmo artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, «[e]m cada caso específico, o interesse público que a divulgação serviria deve ser avaliado por oposição ao interesse servido pelo indeferimento». Como referiu a advogada-geral nas suas conclusões, o referido período tem uma função própria, independente do primeiro período do

mesmo parágrafo. Com efeito, o primeiro período do referido segundo parágrafo exprime já a obrigação de avaliar o peso de cada um dos motivos de indeferimento, por oposição ao interesse que representa para o público a divulgação da informação. Se a determinação dessa obrigação fosse o único objectivo do segundo período, este não seria mais do que uma repetição redundante e supérflua do sentido do primeiro período do mesmo parágrafo.

25 Em segundo lugar, importa observar que, no momento da ponderação dos interesses em causa, diversos interesses diferentes podem advogar cumulativamente em favor da divulgação.

26 Com efeito, o primeiro considerando da Directiva 2003/4 enumera diversas razões que justificam a divulgação, entre as quais figuram, nomeadamente, «uma maior sensibilização dos cidadãos em matéria de ambiente, […] uma livre troca de opiniões, […] uma participação mais efectiva do público no processo de decisão em matéria de ambiente e […] um ambiente melhor».

27 Daí resulta que o conceito de «interesse público que a divulgação serviria», que consta do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da referida directiva, deve ser considerado um conceito global que abarca diversos motivos que justificam a divulgação de informações sobre ambiente.

28 Importa, assim, concluir que o referido artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, tem por objectivo a ponderação de dois conceitos globais, o que permite à autoridade pública competente avaliar cumulativamente os motivos de indeferimento da divulgação, no momento dessa ponderação.

29 A análise que antecede não é infirmada pela tónica posta, no referido artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, na obrigação de uma ponderação dos interesses em causa «[e]m cada caso específico». Com efeito essa tónica visa salientar que essa ponderação não deve decorrer de uma medida geral adoptada, por exemplo, pelo legislador nacional, mas sim de uma análise efectiva particular de cada situação submetida às autoridades competentes no âmbito de um pedido de acesso a uma informação sobre ambiente, apresentado com base na Directiva 2003/4 (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o., C-266/09, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 55 a 58).

30 Por outro lado, o facto de os referidos interesses serem indicados separadamente no artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4 não obsta ao cúmulo dessas excepções à regra geral de divulgação, dado que os interesses protegidos pelo indeferimento podem, por vezes, sobrepor-se uns aos outros numa mesma situação ou numa mesma hipótese.

31 Deve ainda salientar-se que, na medida em que os diferentes interesses protegidos pelo indeferimento da divulgação decorrem, como no processo principal, dos motivos de indeferimento previstos no artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4, a tomada em consideração desses interesses, de forma cumulativa, no âmbito da sua ponderação com os interesses públicos protegidos pela divulgação não é susceptível de introduzir uma excepção suplementar face às enumeradas nessa disposição. Se essa ponderação com os interesses públicos protegidos pela divulgação conduzisse ao indeferimento dessa divulgação, haveria que reconhecer que essa restrição ao acesso às informações solicitadas é proporcionada e, portanto, justificada face ao interesse global que os interesses protegidos pelo indeferimento da divulgação encarnam conjuntamente.

32 Nestas condições, há que responder à questão submetida que o artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que quando uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou quando essas informações são detidas por sua conta, essa autoridade pode, ao ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, para apreciar um pedido

no sentido de essas informações serem postas à disposição de uma pessoa singular ou colectiva, ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento, previstos nessa disposição.

Quanto às despesas

33 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 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 Directiva 90/313/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que quando uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou quando essas informações são detidas por sua conta, essa autoridade pode, ao ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, para apreciar um pedido no sentido de essas informações serem postas à disposição de uma pessoa singular ou colectiva, ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento, previstos nessa disposição.

Assinaturas