CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL JULIANE KOKOTT apresentadas em 23 de Setembro de 2010 [1]

I — Introdução

1. O presente processo diz respeito ao acesso às informações relativas a resíduos de um produto fitofarmacêutico presente em alfaces que foram apresentadas relativamente a esse produto no procedimento de autorização. Importa em particular esclarecer se as referidas informações constituem informações sobre ambiente na acepção 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 [2] (a seguir «Directiva 2003/4»), e em que medida a Directiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado [3] (a seguir «directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos»), influencia a aplicação da Directiva 2003/4.

II — Quadro jurídico

A — *Direito internacional*

2. O direito de acesso a informações em matéria de ambiente está consagrado na Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente [4] (a seguir «Convenção de Aarhus»), que foi assinada pela Comunidade Europeia em 25 de Junho de 1998 em Aarhus (Dinamarca) [5].

3. O artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da referida convenção regula a recusa de divulgação de informações ambientais em virtude da confidencialidade das informações comerciais e industriais.

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

[…]

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 41, p. 26.

3 — JO L 230, p. 1; os anexos da directiva são regularmente completados, mas as disposições pertinentes têm-se mantido inalteradas.

4 — JO L 124, p. 4.

5 — Aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005, JO L 124, p. 1.

d) A confidencialidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objectivo de proteger um interesse económico legítimo. Neste contexto, deverão ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da protecção do ambiente;

[…]»

4. A protecção de segredos comerciais é também objecto do artigo 39.º do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio, que constitui o Anexo 1C do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em Marraquexe, em 15 de Abril de 1994, e aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) (a seguir «Acordo TRIPs») [6]:

«1. Ao assegurar uma protecção efectiva contra a concorrência desleal, conforme previsto no artigo 10.º bis da Convenção de Paris (1967), os Membros protegerão as informações não divulgadas em conformidade com o disposto no n.º 2 e os dados comunicados aos poderes públicos ou organismos públicos em conformidade com o disposto no n.º 3.

2. As pessoas singulares e colectivas terão a possibilidade de impedir que informações legalmente sob o seu controlo sejam divulgadas, adquiridas ou utilizadas por terceiros sem o seu consentimento de uma forma contrária às práticas comerciais leais […], desde que essas informações:

a) Sejam secretas, no sentido de não serem geralmente conhecidas ou facilmente acessíveis, na sua globalidade ou na configuração e ligação exactas dos seus elementos constitutivos, para pessoas dos círculos que lidam normalmente com o tipo de informações em questão;

b) Tenham valor comercial pelo facto de serem secretas; e

c) Tenham sido objecto de diligências consideráveis, atendendo às circunstâncias, por parte da pessoa que detém legalmente o controlo das informações, no sentido de as manter secretas.

3. Sempre que subordinem a aprovação da comercialização de produtos farmacêuticos ou de produtos químicos para a agricultura

6 — JO L 336, p. 1.

que utilizem novas entidades químicas à apresentação de dados não divulgados referentes a ensaios ou outros, cuja obtenção envolva um esforço considerável, os Membros protegerão esses dados contra qualquer utilização comercial desleal. Além disso, os Membros protegerão esses dados contra a divulgação, excepto quando necessário para protecção do público, ou a menos que sejam tomadas medidas para garantir a protecção dos dados contra qualquer utilização comercial desleal.»

B — *O direito da União*

1. A Directiva 2003/4

5. O direito ao acesso a informações em matéria de ambiente começou por estar consagrado na Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente[7] (a seguir «Directiva 90/313»), que foi revogada no termo do prazo de transposição da Directiva 2003/4, ou seja, em 14 de Fevereiro de 2005. Esta nova directiva transpõe o acesso às informações nos termos da Convenção de Aarhus.

6. O artigo 2.º define, entre outros, o conceito de «informação sobre ambiente»:

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

1. "Informação sobre ambiente" quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica 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 interacção entre esses elementos;

b) A factores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioactivos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente,

7 — JO L 158, p. 56.

que afectem ou possam afectar 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 acções que afectem ou possam afectar os elementos referidos nas alíneas a) e b), bem como as medidas ou acções destinadas a proteger esses elementos;

d) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;

e) À análise custos/benefícios e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e actividades 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 afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos referidos nas alíneas b) e c).

[…]»

7. O direito ao acesso a informações sobre ambiente está consagrado no artigo 3.º, n.º 1:

«1. Os Estados-Membros asseguram que as autoridades públicas sejam, nos termos da presente Directiva, 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.»

8. As excepções estão reguladas no artigo 4.º No presente caso assume particular interesse o n.º 2, alíneas d), e) e g):

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

[…]

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;

[…]

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;

[…]

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.

[…]»

2. Directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos

9. A directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos regula a autorização, a colocação no mercado, a utilização e o controlo de produtos fitofarmacêuticos apresentados na sua forma comercial, bem como a colocação no mercado e o controlo de substâncias activas deste tipo de produtos. Os produtos fitofarmacêuticos necessitam em particular de uma autorização dos Estados-Membros, que pressupõe uma análise dos seus efeitos.

10. O artigo 14.º regula a protecção das informações prestadas no procedimento de autorização:

«Sem prejuízo do disposto na Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação sobre ambiente, os Estados-Membros e a Comissão assegurarão que as indicações apresentadas pelos requerentes e que constituem segredo industrial ou comercial sejam mantidas confidenciais no caso de a pessoa interessada na inclusão de uma substância activa no anexo I ou o requerente da autorização de um produto fitofarmacêutico assim o solicitar e se o Estado-Membro ou a Comissão aceitar a justificação fornecida.

A confidencialidade não se aplica:

— às denominações e à composição da ou das substância(s) activa(s) nem à denominação do produto fitofarmacêutico,

— ao nome de outras substâncias consideradas perigosas nos termos das Directivas 67/548/CEE e 78/631/CEE,

— aos dados físico-químicos relativos à substância activa e ao produto fitofarmacêutico,

— aos eventuais meios utilizados para tornar a substância activa ou o produto fitofarmacêutico inócuos,

— ao resumo dos resultados dos ensaios para estabelecer a eficácia do produto e a sua inocuidade em relação ao homem, aos animais, aos vegetais e ao ambiente,

— aos métodos e precauções recomendados para reduzir os riscos de manipulação, armazenagem, transporte, incêndio ou outros,

— aos métodos de análise referidos no n.º 1, alíneas c) e d), do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 5.º,

— aos métodos de eliminação e acondicionamento do produto,

— às medidas de descontaminação a tomar em caso de perda ou fuga acidentais do produto,

— aos primeiros socorros e tratamento médico a aplicar em caso de lesões corporais.

Se o requerente revelar posteriormente informações antes mantidas confidenciais, deve informar do facto a autoridade competente.»

11. A substância activa propamocarbe está desde 1 de Outubro de 2007 autorizada na União como fungicida [8]. O pedido de decisão prejudicial diz, porém, ainda respeito a medidas que se baseiam na autorização nacional neerlandesa anteriormente aplicável.

3. A directiva relativa à fixação de limites máximos de resíduos

12. Para além disso, assume igualmente interesse no presente processo a Directiva 90/642/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, relativa à fixação de teores máximos de

8 — N.º 160 do Anexo I da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, introduzido pela Directiva 2007/25/CE da Comissão, de 23 de Abril de 2007, JO L 106, p. 34.

resíduos de pesticidas nos e sobre determinados produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas [9]. Nos termos do artigo 5.º B, n.º 2, os Estados-Membros fixam limites máximos de resíduos próprios enquanto ainda não estiverem definidos valores aplicáveis a nível da União.

13. O décimo segundo considerando da referida directiva dispõe o seguinte:

«Considerando, além disso, que a observância dos teores máximos permitirá garantir a livre circulação dos produtos e a adequada protecção da saúde dos consumidores e dos animais.»

C — *Direito neerlandês*

14. Os Países Baixos transpuseram a Directiva 2003/4, mas estas disposições não foram aplicadas no processo principal, tendo a decisão impugnada sido baseada no artigo 22.º, n.º 2, da lei neerlandesa sobre os pesticidas:

«Se um documento, entregue ao Ministro competente ou ao College, ou a outra pessoa ou organismo, nos termos do disposto nesta lei ou ao seu abrigo, contiver dados, ou se deste puderem ser inferidos dados, cuja confidencialidade se justifique por motivos de segredo industrial, o Ministro competente, ou o College, decidirá, mediante solicitação por escrito da pessoa que entregou o documento, que esses dados sejam mantidos confidenciais. O pedido deve ser fundamentado.»

III — Processo principal e questões prejudiciais

15. Em 1999, as autoridades neerlandesas competentes alteraram os limites máximos de resíduos da substância activa propamocarbe admitidos no interior e na superfície da alface, tendo-os fixado em 15 mg/kg. Este valor foi fixado na sequência de um pedido de prolongamento da autorização do produto «Previcur N». A Bayer CropScience B.V. (a seguir «Bayer») é, juridicamente, a sucessora do titular da referida autorização.

16. Por requerimento de 31 de Janeiro de 2005, as recorrentes do processo principal, a Stichting Natuur en Milieu, a Vereniging Milieudefensie e a Vereniging Goede Waar & Co., solicitaram ao recorrido, o College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (Comissão para Autorização dos Pesticidas, a seguir «College»), toda a informação utilizada

9 — JO L 350, p. 71, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 98/82/CE da Comissão, de 27 de Outubro de 1998 (JO L 290, p. 25).

no processo de decisão relativo à fixação do referido limite máximo de resíduos.

17. Por decisão de 8 de Março de 2005, o College indeferiu o pedido de informação das recorrentes, baseando-se para tal no artigo 22.º da lei neerlandesa sobre os pesticidas, considerando que esta disposição se sobrepõe às regulamentações relativas ao acesso às informações em matéria de ambiente.

18. As recorrentes apresentaram uma reclamação contra esta decisão, por carta de 14 de Abril de 2005. O College, após ter dado à Bayer a oportunidade de apresentar as suas observações, adoptou em 22 de Junho de 2007 a decisão impugnada no processo principal, que foi rectificada em 17 de Julho de 2007.

19. Na referida decisão, o College recusou o acesso aos estudos em matéria de resíduos e aos relatórios de ensaios de campo que tinham sido apresentados no procedimento de fixação dos limites máximos de resíduos e que, no entender da Bayer, continham segredos comerciais.

20. Em 6 de Agosto de 2007, as recorrentes interpuseram recurso desta decisão junto do órgão jurisdicional de reenvio.

21. No presente processo, o College van beroep voor het bedrijfsleven (tribunal administrativo para o comércio e indústria) submeteu as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«1. O conceito de "informação sobre ambiente" referido no artigo 2.º da Directiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que inclui a informação apresentada no âmbito de um procedimento nacional de (alargamento da) autorização de um produto fitofarmacêutico com vista à fixação da quantidade máxima de um pesticida, de um dos seus constituintes ou dos seus produtos de transformação, que pode estar presente em alimentos ou bebidas?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: qual é a relação entre o artigo 14.º da Directiva 91/414/CEE e a Directiva 2003/4/CE, na parte em que releva para efeitos de aplicação à informação descrita na questão anterior e, designadamente: esta relação implica que o artigo 14.º da Directiva 91/414/CEE só é aplicável na medida em que não prejudique as obrigações que resultam do artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4/CE?

3. Se resultar da resposta à primeira e à segunda questões anteriormente formuladas que a recorrida, no caso em apreço, está obrigada a aplicar o artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE, este artigo implica que a ponderação nele prescrita do interesse público, que é protegido pela divulgação, em oposição ao interesse específico, que é protegido com o indeferimento do pedido de acesso à informação, deve

realizar-se ao nível da aplicação ou que esta ponderação pode ser feita ao nível da legislação nacional?»

22. Para além da Stichting Natuur en Milieu, recorrente no processo principal, participaram na fase escrita do processo a Bayer CropScience B.V, interveniente no processo principal, a República Helénica, o Reino dos Países Baixos e a Comissão Europeia. Na audiência de 9 de Setembro de 2010 fizeram alegações a Vereniging Milieudefensie, a Bayer, os Países Baixos, a Grécia e a Comissão.

IV — Apreciação jurídica

A — *Quanto à aplicação no tempo da Directiva 2003/4*

23. Antes de mais, importa esclarecer se se deve aplicar a Directiva 2003/4 ou a Directiva 90/313. Neste contexto, irei começar por analisar os princípios gerais da aplicação no tempo dos actos jurídicos de direito da União (v. o ponto 1, *infra*) e, posteriormente, a remissão do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos para a Directiva 90/313 (v. o ponto 2, *infra*).

1. Quanto aos princípios gerais da aplicação no tempo

24. O órgão jurisdicional de reenvio levanta a questão de saber se a Directiva 2003/4 pode ser aplicada em relação a informações que – tal como no presente caso – tinham sido apresentadas às autoridades competentes antes do termo do prazo de transposição.

25. Nos termos da jurisprudência constante, entende-se geralmente que as normas processuais são aplicáveis a todos os litígios pendentes no momento em que entram em vigor, ao contrário das normas substantivas que são habitualmente interpretadas no sentido de que, em princípio, não se aplicam a situações constituídas antes da sua entrada em vigor [10]. Ora, em regra geral, o princípio da segurança jurídica opõe-se a que o ponto de partida da aplicação no tempo de um acto comunitário seja fixado numa data anterior à da sua publicação. A este respeito, as regras comunitárias de direito material devem ser interpretadas, tendo em vista garantir o respeito dos princípios da segurança jurídica e

10 — Acórdãos de 12 de Novembro de 1981, Meridionale Industria Salumi e o. (212/80 a 217/80, Recueil, p. 2735, n.º 9), de 23 de Fevereiro de 2006, Molenbergnatie (C-201/04, Colect., p. I-2049, n.º 31) e de 14 de Fevereiro de 2008, Varec (C-450/06, Colect., p. I-581, n.º 27).

da confiança legítima, como apenas se referindo a situações adquiridas anteriormente à sua entrada em vigor na medida em que resulte claramente dos próprios termos, finalidades ou economia que um tal efeito lhes deve ser atribuído [11].

26. Uma norma nova é, em princípio, imediatamente aplicável aos efeitos *futuros* de uma situação nascida na vigência da norma anterior [12]. O princípio da protecção da confiança legítima não pode ser alargado ao ponto de impedir, de modo geral, que uma nova regulamentação se aplique aos efeitos futuros resultantes de situações surgidas no domínio da regulamentação anterior [13].

27. O acesso a informações que uma autoridade pública obteve no passado, tal como está expresso na Directiva 2003/4, não constitui uma questão de direito processual, devendo ser qualificada como direito substantivo. Os direitos processuais à informação visam um objectivo diferente, nomeadamente a possibilidade de audição em relação a uma medida onerosa, enquanto o direito ao acesso a informações em matéria de ambiente é formalmente concedido independentemente de qualquer outro objectivo. Por conseguinte, não é por princípio possível recorrer a uma aplicação retroactiva da informação relativa às informações sobre ambiente.

28. A decisão relativa ao acesso a informações que uma autoridade pública obteve previamente diz, no entanto, respeito aos efeitos futuros de uma situação nascida anteriormente, na medida em que apenas à data da decisão relativa ao pedido de acesso se coloca a questão de saber se as informações devem ser divulgadas.

29. A referida dependência especial em relação ao tempo do direito ao acesso está expressamente consagrada no artigo 4.º, n.º 7, primeira frase, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão [14], nos termos do qual as excepções ao direito de acesso só são aplicáveis durante o período em que a protecção se justifique com base no conteúdo do documento. Esta conclusão resulta obrigatoriamente do princípio, também aplicável à Directiva 2003/4, de que o acesso apenas pode ser recusado quando os efeitos negativos sobre um bem jurídico protegido se sobrepõem ao interesse público na divulgação da informação. Tantos os efeitos negativos

11 — Acórdão de 24 de Setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.º 119 e jurisprudência aí referida).

12 — Acórdãos de 14 de Abril de 1970, Brock (68/69, Recueil, p. 171, n.º 7; Colect. 1969-1970, p. 315), de 5 de Dezembro de 1973, SOPAD (143/73, Recueil, p. 1433, n.º 8), de 10 de Julho de 1986, Licata/CES (270/84, Colect., p. 2305, n.º 31), de 2 de Outubro de 1997, Saldanha e MTS (C-122/96, Colect., p. I-5325, n.º 14), de 29 de Janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Colect., p. I-1049, n.º 50), de 11 de Dezembro de 2008, Comissão/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Colect., p. I-9465, n.º 43) e de 6 de Julho de 2010, Monsanto Technology (C-428/08, Colect., p. I-6765, n.º 66).

13 — Acórdãos de 16 de Maio de 1979, Tomadini (84/78, Colect., p. 1801, n.º 21), de 14 de Janeiro de 1987, Alemanha/Comissão (278/84, Colect., p. 1, n.º 36), de 20 de Setembro de 1988, Spanien/Rat (203/86, Colect., p. 4563, n.º 19), de 29 de Junho de 1999, Butterfly Music (C-60/98, Colect., p. I-3939, n.º 25), Pokrzeptowicz-Meyer (já referido na nota 12, n.º 55) e Comissão/Freistaat Sachsen (já referido na nota 12, n.º 43).

14 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, JO L 145, p. 43.

como também o interesse público podem sofrer alterações com o decorrer do tempo e, por conseguinte, produzir um diferente resultado da ponderação.

30. Em consequência, não se pode extrair das disposições da directiva relativa às informações sobre ambiente que o momento em que as informações entraram na posse das autoridades tem relevância para a aplicação do direito de acesso. O seu artigo 3.º, n.º 1, abrange indiferentemente todas as informações disponíveis, não estando previstas disposições especiais para informações antigas. Ainda que, aquando da transmissão de informações anteriormente à entrada em vigor das disposições sobre o acesso às informações sobre ambiente, existisse uma expectativa legítima a um tratamento confidencial durável, tal não deve ser tido em conta na determinação do âmbito de aplicação da Directiva 2003/4, mas sim na aplicação das excepções.

31. Por conseguinte, não assume relevância neste contexto a data da recepção das informações em causa pelas autoridades competentes [15].

32. Apesar disso, a Comissão e os Países Baixos partem do pressuposto da aplicação da Directiva 90/313 ao processo principal, na medida em que o primeiro pedido de acesso foi apresentado antes do termo do prazo de transposição da Directiva 2003/4 [16], invocando a Comissão neste contexto o princípio *tempus regit actum*. Isto significa que a apreciação das consequências jurídicas de uma determinada situação deve ser realizada à luz das normas jurídicas que estavam em vigor à data dos factos controvertidos [17].

33. Em determinadas circunstâncias pode ser necessário apreciar um pedido nos termos do direito aplicável à data da apresentação deste, ou mesmo basear-se em acontecimentos anteriores, o que pode resultar das disposições jurídicas respectivamente aplicáveis – eventualmente também em conjugação com o princípio da segurança jurídica ou da confiança legítima, supra-referido [18].

34. No caso da Directiva 2003/4, o acontecimento relevante para a aplicação da norma jurídica constitui, no entanto, a decisão sobre

15 — Também os acórdãos de 11 de Janeiro de 2000, Niederlande e van der Wal/Comissão (C-174/98 P e C-189/98 P, Colect., p. I-1), e de 29 de Junho de 2010, Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Colect., p. I-5885), dizem respeito a documentos que entraram na posse da Comissão antes da entrada em vigor da regulamentação de acesso aplicada.

16 — Neste sentido, também as conclusões da advogada-geral E. Sharpston de 22 de Dezembro de 2008, no processo Azelvandre (C-552/07, Colect. 2009, p. I-987, n.os 6 e segs.). O Tribunal de Justiça deixou esta questão em aberto no n.º 52 do acórdão de 17 de Fevereiro de 2009.

17 — Conclusões da advogada-geral V. Trstenjak de 3 de Maio de 2007, ZF Zefeser (C-62/06, Colect., p. I-119995, nota 8).

18 — V. o acórdão Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (já referido na nota 11, n.os 115 e segs.).

o acesso às informações, o que se evidencia, desde logo, por o requerente, após o termo do prazo de transposição da Directiva 2003/4, poder apresentar em qualquer altura um novo pedido, sem que, em regra, lhe possa ser oposta uma decisão com força de caso julgado relativa a um pedido anterior [19].

2. Quanto à aplicação da Directiva 2003/4 em conjugação com o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos

35. No presente processo importa ainda referir que o pedido deu entrada apenas duas semanas antes do termo do prazo de transposição da Directiva 2003/4 e que a primeira decisão foi tomada após o termo do prazo. A decisão administrativa definitiva, impugnada no processo principal, foi mesmo adoptada mais de dois anos depois desta data. Tendo em consideração esta situação, pareceria quase abusivo invocar a Directiva 90/313, mais restritiva.

37. O presente processo diz, no entanto, respeito a informações apresentadas num processo de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico, cujo tratamento confidencial é objecto do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos. A referida disposição aplica-se expressamente sem prejuízo do disposto na Directiva 90/313. Por conseguinte, importa analisar se esta regulamentação remete obrigatoriamente para a Directiva 90/313 (remissão estática) ou se a Directiva 2003/4 substitui aquela no âmbito de aplicação da referida disposição (remissão dinâmica).

36. Por conseguinte, nos termos dos princípios gerais da aplicação no tempo de actos comunitários do direito da União, deve ser aplicada a Directiva 2003/4 no processo principal.

38. Como argumento contrário a uma aplicação da Directiva 2003/4 poder-se-ia invocar que o legislador, ao adoptar a directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, tinha em consideração as regulamentações da Directiva 90/313. No que respeita à protecção dos segredos comerciais e industriais, é de excluir em grande medida a existência de um conflito entre a directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos e a Directiva 90/313, na medida em que o artigo 3.º, n.º 2, quarto travessão, da Directiva 90/313 permite aos

19 — V. em relação ao Regulamento n.º 1049/2001 o acórdão de 26 de Janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfond/Comissão (C-362/08 P, Colect., p. I-669, n.os 56 e segs.) e as conclusões do advogado-geral P. Mengozzi de 15 de Setembro de 2009, no mesmo processo, n.os 136 e segs.

Estados-Membros indeferir o acesso a informações quando *está em causa* a confidencialidade comercial e industrial.

39. A Directiva 2003/4 restringe, pelo contrário, a protecção de segredos comerciais e industriais. Nos termos do seu artigo 4.º, n.º 2, alínea d), um indeferimento apenas é possível quando, em primeiro lugar, a divulgação dessa informação prejudicar a confidencialidade das informações comerciais ou industriais protegidas por lei, em segundo lugar, o interesse na protecção dos referidos segredos se sobrepõe ao interesse público na divulgação e, em terceiro lugar, não estão em causa informações sobre emissões para o ambiente. Neste sentido, é compreensível que a Directiva 2003/4 permita o acesso a informações que, nos termos da Directiva 90/313, seriam tratadas com confidencialidade.

40. Ao mesmo tempo, o artigo 11.º da Directiva 2003/4 revoga a Directiva 90/313 e dispõe que as referências a esta directiva devem entender-se como sendo feitas à Directiva 2003/4. Por conseguinte, a redacção da Directiva 2003/4 exclui desde logo uma manutenção isolada da vigência da Directiva 90/313 apenas para a protecção dos segredos comerciais no domínio da protecção fitossanitária.

41. Para além disso, os acordos internacionais celebrados pela União prevalecem sobre os textos de direito comunitário derivado [20]. Por este motivo, as disposições do direito comunitário derivado devem, na medida do possível, ser interpretadas em conformidade com os acordos internacionais [21]. As regulamentações da Directiva 2003/4 em matéria de protecção da confidencialidade de informações comerciais e industriais correspondem às exigências constantes do artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da Convenção de Aarhus, também aplicáveis à protecção fitossanitária, enquanto as regulamentações da Directiva 90/313 não transpõem suficientemente a Convenção no que respeita a este ponto.

42. Por conseguinte, o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos deve ser entendido no sentido de se aplicar sem prejuízo da Directiva 2003/4, devendo o pedido de decisão prejudicial ser apreciado com base na Directiva 2003/4.

20 — Acórdãos de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Alemanha (C-61/94, Colect., p. I-3989, n.º 52), de 1 de Abril de 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Colect., p. I-3465, n.º 33) e de 10 de Janeiro de 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Colect., p. I-403, n.º 35).

21 — Acórdãos Comissão/Alemanha (já referido na nota 20, n.º 52), de 14 de Julho de 1998, Bettati (C-341/95, Colect., p. I-4355, n.º 20), Bellio F.lli (já referido na nota 20, n.º 33), de 7 de Dezembro de 2006, SGAE (C-306/05, Colect., p. I-11519, n.º 35) e de 14 de Maio de 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Colect., p. I-4075, n.º 38).

B — *Quanto à primeira questão*

43. Com a primeira questão pretende saber-se se as informações apresentadas no âmbito de um processo nacional de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico com vista à fixação da quantidade máxima de um pesticida, que pode estar presente em alimentos ou bebidas, também constituem informações sobre ambiente.

44. Já em relação à Directiva 90/313, o Tribunal de Justiça tinha concluído que o legislador pretendeu dar à noção de «informação relativa ao ambiente» um significado lato e que não definiu esta noção de uma maneira que pudesse ter excluído do âmbito de aplicação da referida directiva qualquer das actividades que a autoridade pública exerce [22]. A Directiva 2003/4 contém uma definição que é mais ampla e mais pormenorizada [23]. Nem a antiga directiva nem a nova têm por objectivo instituir um direito de acesso geral e ilimitado a todas as informações detidas pelas autoridades públicas que apresentem uma relação mínima com um elemento do ambiente. Ambas exigem, com efeito, que, para serem abrangidas pelo direito de acesso por elas instaurado, tais informações entrem numa ou em várias das três categorias enumeradas [24]. Por conseguinte, importa analisar se as informações controvertidas se enquadram numa categoria.

45. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, os estudos em causa no presente processo contêm, por um lado, a definição da quantidade (máxima) admissível de propamocarbe que pode estar presente no interior e na superfície das alfaces do ponto de vista da boa prática agrícola e da saúde pública e, por outro, a conclusão de que o produto Previcur N cumpre esta norma em caso de utilização em conformidade com as regras de utilização e as instruções de utilização legais.

46. A Bayer alega que os estudos e os protocolos apenas contêm, no essencial, informações relativas a ensaios de campo com o produto fitofarmacêutico, bem como uma avaliação estatística. Neste sentido, os referidos documentos apenas indicam as quantidades do produto que se conservam nas plantas em caso de utilização correcta. Os efeitos do produto, e também os eventuais riscos para a saúde da substância activa, são, pelo contrário, objecto de análise em estudos diferentes.

22 — Acórdãos de 17 de Junho de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Colect., p. I-3809, n.º 19) e de 12 de Junho de 2003, Glawischnig (C-316/01, Colect., p. I-5995, n.º 24).

23 — Acórdão Glawischnig (já referido na nota 22, n.º 5).

24 — Acórdão Glawischnig (já referido na nota 22, n.º 25).

1. Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 2003/4 – informações relacionadas com o estado de saúde

47. Na medida em que as medidas controvertidas visam a fixação de um limite máximo de resíduos e este (também) deve proteger a saúde humana, os intervenientes discutem sobretudo a questão de saber se estão em causa informações sobre ambiente relacionadas com a saúde, que são abrangidas pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 2003/4. Nos termos desta disposição, as «informações sobre ambiente» são quaisquer informações relativas 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 as construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos referidos nas alíneas b) e c).

48. No que diz respeito aos aspectos da vida humana que são afectados, a referida definição é muito ampla. No entanto, apenas abrange informações sobre efeitos transmitidos por elementos e factores do ambiente, bem como medidas ou acções relacionados com o ambiente. Desde modo, visa-se impedir que seja abrangida uma diversidade de informações não relacionadas com o ambiente [25].

49. As informações sobre resíduos de um produto fitofarmacêutico em produtos alimentares dizem manifestamente respeito à contaminação da cadeia alimentar e, neste sentido, também ao estado da saúde e à segurança das pessoas. A Bayer e os Países Baixos contestam, no entanto, o facto de as informações controvertidas dizerem respeito à divulgação de efeitos sobre elementos do ambiente. Por conseguinte, antes de adoptar uma decisão definitiva sobre a aplicação do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 2003/4 é conveniente começar por apreciar as alíneas a), b) e c) desta disposição.

2. Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2003/4 – estado dos elementos do ambiente

50. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2003/4, entende-se por «informação sobre ambiente» quaisquer informações relativas 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

25 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Nova Iorque 2000, pp. 38 e segs. (pp. 47 e segs. da redacção francesa).

litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interacção entre esses elementos.

51. As informações controvertidas dizem respeito ao estado de alfaces tratadas, nomeadamente aos resíduos de um pesticida que se conservam nestas planas quando este foi utilizado correctamente. Caso estas plantas sejam elementos do ambiente, estão em causa, por conseguinte, informações sobre ambiente.

52. A enumeração de elementos do ambiente não é exaustiva, mas apenas exemplificativa. Em termos conceptuais, é possível considerar tudo aquilo que existe no ambiente como elemento do ambiente. Neste sentido, também as alfaces tratadas com pesticida são elementos do ambiente.

53. No entanto, os elementos do ambiente apresentados não descrevem objectos ou exemplares determinados, mas antes meios ambientais abstractos: 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, bem como a diversidade biológica e seus componentes. Estão em causa características estruturais que definem o ambiente ou determinadas áreas do ambiente.

54. Apesar de as alfaces, em si, não se enquadrarem na referida enumeração, o mesmo não sucede com o conceito genérico de plantas de cultivo agrícola. Estas definem domínios consideráveis do nosso ambiente e deveriam, por conseguinte, ser reconhecidas como elementos do ambiente. As informações sobre alfaces tratadas diriam, neste sentido, respeito ao estado de uma parte do referido elemento do ambiente.

55. A esta conclusão poder-se-ia opor que as plantas de cultivo agrícola não são parte integrante do ambiente natural, incluindo-se num processo de produção criado pelo homem. Por conseguinte, não são parte do ambiente natural, devendo, pelo contrário, ser qualificadas como parte do ambiente definido pelo homem.

56. Um indício no sentido de que o conceito de ambiente do direito da União apenas abrange elementos naturais ou seminaturais é dado pelo conceito de «áreas de interesse natural» que é indicado como um dos elementos do ambiente no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2003/4 e também em diversos outros actos jurídicos [26]. Em especial, o artigo 2.º, n.º 12, da directiva relativa

26 — Definido no artigo 1.º, alínea c), da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7); v. igualmente a definição de «danos ambientais» constante do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143, p. 56).

aos produtos fitofarmacêuticos não estende a noção de ambiente às plantas cultivadas com fins agrícolas, antes a restringindo a espécies selvagens de plantas e animais. Isto significa que apenas a fauna e a flora selvagens gozam da protecção especial do direito do ambiente da União [27], enquanto as plantas de cultivo agrícola são abrangidas pelo direito agrícola.

57. O conceito de ambiente do direito da União não se restringe, no entanto, sempre ao ambiente natural. Assim, a avaliação do impacto ambiental também se estende, entre outros pontos, aos efeitos sobre a população e os bens materiais, incluindo as construções de valor arquitectónico e os tesouros arqueológicos [28]. Paralelamente, a directiva-quadro sobre a água prevê também normas de qualidade ambiental para massas de água artificiais [29]. E, tal como a Comissão finalmente alega, a Directiva 90/313 considerava as informações sobre o estado da fauna e da flora como informações sobre ambiente, independentemente de estarem em causa a fauna e a flora naturais.

58. Assim, uma possível circunscrição da noção de meio ambiente ao meio ambiente natural não é expressão de um princípio geral, antes resultando, em cada caso, da finalidade da definição. A Directiva 2003/4 não contém qualquer elemento que indicie uma finalidade assim limitada. Pelo contrário, deve entender-se que a Directiva 2003/4 não pretende limitar a noção de informação sobre ambiente, relativamente à que se continha na Directiva 90/313 [30]. Por conseguinte, a referência às áreas de interesse natural na enumeração apenas exemplificativa dos elementos do ambiente não deve ser entendida restritivamente. Os restantes exemplos, pelo contrário, não são qualificados através do conceito de «interesse natural».

59. Em termos práticos, uma delimitação entre o ambiente natural e artificial também seria muito difícil de concretizar, na medida em que na Europa quase não existem domínios do ambiente que não sejam mais ou menos fortemente influenciados pelo homem. De acordo com esta lógica, as informações sobre as florestas exploradas comercialmente,

27 — Para além da Directiva 92/43, referida na nota 26, v. igualmente a Directiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens. (JO L 20, p. 7).

28 — Anexo IV, n.º 3, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40), na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a Directiva 85/337/CEE do Conselho, as Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 140, p. 114).

29 — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (JO L 327, p. 1), na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2009/31 (já referida na nota 28).

30 — V. acórdão Glawischnig (já referido na nota 22, n.º 5).

por exemplo sobre a morte das florestas, não constituiriam informações sobre ambiente.

60. No que diz respeito às plantas de cultivo agrícola, estas devem ser classificadas como parte do ambiente quando interagem com os elementos do ambiente de características naturais, tal como sucede com as culturas a céu aberto de alfaces, na medida em que estas podem entrar em contacto particularmente com o solo e a fauna selvagem, mas aquelas podem também ter efeitos sobre as águas, em particular sobre as águas subterrâneas.

61. Por conseguinte, as informações controvertidas sobre os resíduos em alfaces constituem informações sobre ambiente sob forma de informações relativas a elementos do ambiente nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2003/4.

3. Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2003/4 – informações sobre factores ambientais

62. Deve ainda ser tido em consideração o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2003/4. Esta categoria abrange informações relativas a factores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioactivos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a).

63. A Stichting Natuur en Milieu e também a Comissão alegam que os estudos e os protocolos continham informações relativas a factores que afectam ou podem afectar os elementos do ambiente.

64. Esta constatação está correcta, na medida em que a substância activa propamocarb e o produto fitofarmacêutico Previcur N são substâncias cujas libertações afectam por norma os elementos do ambiente. Estes efeitos não atingem apenas as alfaces tratadas, como também outros elementos do ambiente, em particular plantas, animais e cogumelos, mas também a água, o solo ou o ar ambiente.

65. Mesmo que – contrariamente ao entendimento aqui defendido – não se considere as plantas de cultivo agrícola como elementos do ambiente, continuariam, portanto, a estar em causa informações relativas a factores ambientais, porque também as informações relativas aos resíduos em alfaces são informações relativas à libertação de substâncias que afectem os elementos do ambiente. Os próprios resíduos podem afectar os elementos do

ambiente quando são, por exemplo, absorvidos pela fauna selvagem.

66. Por conseguinte, também as informações controvertidas sobre o tratamento de alfaces constituem informações sobre ambiente, sob a forma de informações relativas a factores ambientais na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2003/4.

4. Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2003/4 – informações sobre medidas administrativas

67. Para além disso, poderiam ainda estar em causa informações sobre ambiente na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2003/4. Esta categoria abrange informações relativas a medidas (incluindo as administrativas) como, por exemplo, as políticas, a legislação, os planos, os programas, os acordos ambientais e as acções que afectem ou possam afectar os elementos referidos nas alíneas a) e b), bem como as medidas ou acções destinadas a proteger esses elementos.

68. No entanto, as informações administrativas que não visam a protecção do ambiente não são informações sobre ambiente [31]. Poder-se-ia duvidar da existência de informações sobre ambiente na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2003/4, na medida em que os estudos e os relatórios foram utilizados para a fixação de um limite máximo de resíduos. De acordo com a Bayer e os Países Baixos, este visa sobretudo a protecção dos consumidores e a garantia da natureza comercializável dos respectivos produtos, não se destinando primordialmente à protecção do ambiente. O décimo segundo considerando da Directiva 90/642 e o segundo considerando do Regulamento n.º 396/2005 [32], não aplicável ao presente caso por razões de tempo, confirmam esta apreciação.

69. No entanto, a Grécia sublinhou correctamente nas suas peças processuais que, de acordo com o pedido de decisão prejudicial, as informações em causa no presente processo foram apresentadas no processo de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico. A Comissão, por seu lado, remete para o facto de, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, alínea b), e do Anexo II, Parte A, n.º 6.3, da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, os estudos deste tipo *deverem* ser anexados ao pedido. Por conseguinte, é de pressupor que os estudos e os protocolos não assumem apenas importância para a fixação do limite máximo de resíduos, mas também

31 — Acórdão Glawischnig (já referido na nota 22, n.os 29 e segs.).

32 — Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Fevereiro de 2005, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal, e que altera a Directiva 91/414/CEE do Conselho (JO L 70, p. 10).

como elemento integrante de uma autorização. A decisão sobre a autorização de produtos fitofarmacêuticos constitui uma medida administrativa, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2003/4, que pode afectar o estado dos elementos do ambiente.

70. De forma a poder apreciar esta medida de forma abrangente, é conveniente considerar por princípio *todas* as informações que digam respeito ao processo como informações sobre ambiente. Em termos práticos, muitas vezes apenas é possível apreciar no respectivo contexto se as informações em causa assumem importância para o ambiente. Os estudos controvertidos no presente caso poderiam esclarecer se e em que condições podem manifestar-se teores de resíduos particularmente elevados nas plantas de cultivo quando se utiliza o produto, os quais podem ter significado não só para a protecção do consumidor, mas também para o ambiente.

71. Por conseguinte, as informações apresentadas no procedimento de autorização constituem informações relativas a essa medida administrativa, ou seja, informações sobre ambiente também na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2003/4 [33].

33 — V. igualmente o acórdão Mecklenburg (já referido na nota 22, n.º 21).

5. Conclusão

72. De acordo com as considerações relativas ao artigo 2.º, n.º 1, alíneas a), b), e c), da Directiva 2003/4, os estudos e os protocolos controvertidos constituem igualmente informações sobre ambiente sob forma de informações relativas à contaminação da cadeia alimentar na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 2003/4.

73. Resumindo, o conceito de «informação sobre ambiente» previsto no artigo 2.º da Directiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que inclui a informação apresentada no âmbito de um processo nacional de (alargamento da) autorização de um produto fitofarmacêutico com vista à fixação da quantidade máxima de pesticida de um dos seus constituintes ou dos seus produtos de transformação que pode estar presente em alimentos ou bebidas.

C — *Quanto à segunda questão – a relação entre a Directiva 2003/4 a o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos*

74. Com a segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber que relação existe entre a Directiva 2003/4 e o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos

fitofarmacêuticos e, designadamente, se esta relação implica que o artigo 14.º desta directiva apenas seja aplicável na medida em que não prejudique as obrigações que resultam do artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4.

75. Apesar de a fixação de limites máximos de resíduos estar sujeita a disposições próprias do direito da União – à data da decisão neerlandesa relativa ao propamocarb, o artigo 5.º-B, n.º 2, da Directiva 90/642 – que não contêm qualquer regulamentação relativa ao tratamento de segredos comerciais ou industriais, por princípio aplica-se o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, na medida em que as informações controvertidas foram apresentadas no âmbito de um procedimento de autorização de um produto fitofarmacêutico.

1. Quanto à aplicação do artigo 4.º, n.º 2, alínea d), da Directiva 2003/4 à luz do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos

76. Na medida em que o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos se aplica sem prejuízo da Directiva 2003/4, um pedido de informações sobre ambiente apresentadas num procedimento de autorização de produtos fitofarmacêuticos deve, em princípio, ser apreciado de acordo com os critérios da Directiva 2003/4 [34]. Quando querem recusar o acesso a informações sobre ambiente, as autoridades competentes têm o dever de começar por analisar em particular se uma divulgação pode afectar negativamente a confidencialidade das informações comerciais ou industriais protegidas por lei e se estão em causa informações sobre emissões para o ambiente e, eventualmente ainda, ponderar o interesse público na divulgação em oposição ao interesse na recusa da divulgação.

77. A protecção jurídica de segredos comerciais e industriais já foi reconhecida como princípio geral no direito da concorrência e em matéria de adjudicação de um contrato de direito público [35], até mesmo como parte do direito fundamental à protecção da vida privada [36]; simultaneamente, representa uma obrigação de direito internacional nos termos

34 — V., quanto ao significado de «sem prejuízo», as minhas conclusões de 18 de Julho de 2007, Promusicae (C-275/06, Colect. 2008, p. I-271, n.º 47), implicitamente confirmadas pelo acórdão de 29 de Janeiro de 2008, n.os 42 e segs., bem como o décimo primeiro considerando da Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24, p. 8).

35 — Acórdãos de 24 de Junho de 1986, AKZO Chemie/Comissão (53/85, Colect., p. 1965, n.º 28), de 19 de Maio de 1994, SEP/Comissão (C-36/92 P, Colect., p. I-1911, n.º 37) e Varec (já referido na nota 10, n.º 49).

36 — Acórdão Varec (já referido na nota 10, n.º 48).

do artigo 39.º do Acordo TRIPs, resultando no presente caso, para além disso, da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos e do direito neerlandês.

78. O artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos reveste ainda utilidade para identificar os segredos que devem ser protegidos. Por um lado, a referida disposição indica várias informações que não são abrangidas pela protecção dos segredos comerciais e industriais, não sendo o presente caso, no entanto, incluído nestas informações [37]. Por outro lado, o artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos prevê um procedimento em que as autoridades competentes determinam, em conjunto com a empresa afectada, que informações apresentadas contêm segredos comerciais e industriais, uma vez que o tratamento confidencial pressupõe um pedido cuja justificação deve ser aceite pelas autoridades competentes.

79. A Bayer e os Países Baixos entendem que a decisão das autoridades competentes sobre o reconhecimento de segredos, prevista no artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, deve afectar a decisão relativa a um pedido de acesso nos termos da Directiva 2003/4. Neste contexto, a Bayer alega que a autoridade deveria proceder logo na análise do pedido da empresa, a uma ponderação suficiente dos interesses em causa, pretendendo assim que a protecção de segredos comerciais e industriais apenas devesse ser apreciada nos termos do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos.

80. Este entendimento não me convence inteiramente. Apesar de existirem vários argumentos no sentido de basear a apreciação da necessidade de protecção de segredos comerciais e industriais no artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, tal não pode excluir a aplicação dos elementos adicionais da Directiva 2003/4. A este respeito, importa analisar o seguinte.

81. Caso o procedimento previsto no artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos seja realizado correctamente, deve por princípio partir-se do pressuposto de que são identificadas as informações cuja divulgação teria efeitos prejudiciais sobre os segredos comerciais e industriais. Para este efeito, há que ter em especial atenção a protecção destas posições que resulta dos direitos fundamentais, mas também a sua admissível limitação com base noutros interesses de superior importância, em especial através

37 — Nesta matéria, esta disposição assemelha-se à regulamentação da Directiva 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Directiva 90/220/CEE do Conselho (JO L 106, p. 1), interpretada no acórdão de 17 de Fevereiro de 2009, Azelvandre (C-552/07, Colect., p. I-987, n.º 52).

das disposições sobre o acesso à informação sobre ambiente.

82. Uma decisão regular nos termos do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos pressupõe, de acordo com isto, que não seja apenas tido em consideração o texto, mas também as exigências constantes da Directiva 2003/4. Neste sentido, o artigo 4.º, n.º 2, quarta frase, da Directiva 2003/4 proíbe que se classifique como segredos comerciais e industriais cuja confidencialidade deve ser mantida as informações relativas a emissões para o ambiente. Por conseguinte, as autoridades competentes não podem aceitar um pedido relativo ao tratamento confidencial de informações deste tipo.

83. No entanto, mesmo em caso de aplicação correcta do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos não é de excluir que os fundamentos da necessidade de protecção das informações se tenham extinguido até à data da decisão relativa a um pedido de acesso [38]. Neste caso, a confidencialidade já não seria justificada e a decisão nos termos do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos já não poderia ser oposta ao requerente.

84. Também seria concebível o caso de o pedido de acesso a informações sobre ambiente remeter para outros interesses públicos na divulgação de informações que a autoridade competente não teria considerado na decisão original sobre a protecção da confidencialidade. Neste caso, a decisão nos termos do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos não teria ponderado suficientemente a protecção da confidencialidade e o interesse público na divulgação, pelo que seria necessário proceder a uma nova ponderação.

85. Por conseguinte, a decisão correctamente adoptada nos termos do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos sobre a protecção de informações como segredos comerciais e industriais (apenas) é pertinente para a decisão relativa à divulgação de informações sobre ambiente, de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea d), da Directiva 2003/4, caso surjam novos desenvolvimentos e informações suplementares relativas ao interesse público na sua divulgação.

2. Quantos às informações sobre emissões para o ambiente

86. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, último período, da Directiva 2003/4, a divulgação de informações sobre ambiente não pode ser negada em virtude da confidencialidade das informações

38 — V. *supra*, n.os 27 e segs.

comerciais ou industriais quando o pedido incide sobre emissões para o ambiente. Apesar de o pedido de decisão prejudicial não levantar qualquer questão sobre a definição de tais informações, é manifesto que esta questão assume uma importância fundamental para o processo principal, sendo, por conseguinte, também referida pelas intervenientes.

87. O Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus [39] remete, no que se refere ao conceito de emissão, para a definição constante da Directiva IPPC [40]. Nos termos do artigo 2.º, n.º 5, da referida directiva, entende-se por «emissão» a libertação directa ou indirecta de substâncias, vibrações, calor ou ruído para o ar, a água ou o solo, a partir de fontes pontuais ou difusas com origem numa dada instalação. Neste sentido, os Países Baixos e a Comissão propõem que se restrinja o conceito de emissão às emissões das instalações na acepção da Directiva IPPC, pelo que a emissão de produtos fitofarmacêuticos na agricultura não seria uma emissão.

88. Em princípio, o guia constitui um apoio adequado para a interpretação de conceitos jurídicos indeterminados da Directiva 2003/4 [41]. Apesar de não poder fixar de forma vinculativa a interpretação da Convenção de Aarhus, foi pelo menos desenvolvido com o conhecimento e o apoio das partes da Convenção [42]. Para além disso, é de supor que o legislador, ao adoptar a Directiva 2003/4, tivesse conhecimento do referido guia.

89. No entanto, é duvidoso que o guia, ao remeter para a Directiva IPPC, pretendesse restringir o conceito de emissões às instalações. O conceito de instalação apenas é utilizado na referida definição de emissões porque a Directiva IPPC diz respeito a instalações. Tanto da Directiva 2003/4 como da Convenção de Aarhus não é, no entanto, possível deduzir a existência desta restrição do conceito de emissões.

90. Pelo contrário: nos termos do artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da Convenção de Aarhus, devem ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da protecção do ambiente. O facto de as emissões terem origem em instalações não é, no entanto, pertinente para saber se são

39 — Stec e o. [já referido na nota 25, p. 60 (p. 76 da versão francesa)].

40 — Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26), entretanto substituída pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (versão codificada) (JO L 24, p. 8).

41 — Posição claramente semelhante tomou a advogada-geral E. Sharpston nas suas conclusões de 2 de Julho de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, ainda não publicadas na Colectânea, notas 17, 18 e 32).

42 — V. os relatórios sobre a primeira conferência dos signatários da Convenção de Aarhus em Chisinau, Moldova, de 19 a 21 de Abril de 1999 (CEP/WG.5/1999/2, n.º 40) e sobre a segunda conferência em Dubrovnik, Croácia, de 3 a 5 de Julho de 2000 (CEP/WG.5/2000/2, n.º 43).

relevantes para efeitos da protecção do ambiente. Pense-se apenas nas emissões do tráfego automóvel.

91. Não considerando a restrição a instalações, a definição de emissões da Directiva IPPC é, no entanto, apropriada. Por conseguinte, pode ser assumida, sem a referência às instalações, para a aplicação da Directiva 2003/4. O artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, último período, da Directiva 2003/4 diz, por conseguinte, respeito a informações sobre a libertação directa ou indirecta de substâncias, vibrações, calor ou ruído para o ar, a água ou o solo, a partir de fontes pontuais ou difusas.

92. Assim compreendido, o conceito de emissões corresponde, aliás, amplamente à definição do artigo 2.º, n.º 8, da Directiva 2004/35 [43], que a Vereniging Milieudefensie destaca. Segundo esta directiva, deve entender-se por emissão a libertação para o ambiente, resultante de actividades humanas, de substâncias, preparações, organismos ou microorganismos. A referida directiva, que ainda não existia quando da redacção do Guia de Aplicação, corresponde, no que ao seu domínio de aplicação diz respeito, mais à Directiva 2003/4 do que à Directiva IPPC, uma vez que não se limita às instalações.

93. Contudo, as informações sobre emissões não abrangem as informações sobre substâncias que são emitidas num momento indefinido. Tal como a Comissão correctamente refere, durante o seu ciclo de vida qualquer substância será libertada num dado momento para o ambiente. Estão sobretudo em causa informações sobre a libertação enquanto tal.

94. Tanto quanto é possível depreender, no presente caso as informações sobre a libertação de substâncias, enquanto tal, só acessoriamente estão em causa. Apesar de se dever partir do pressuposto de que os relatórios de ensaios indicam que quantidades do produto fitofarmacêutico foram utilizadas, eles revestem sobretudo interesse em virtude das informações sobre os resíduos que se mantêm nas alfaces, o que diz respeito a determinados efeitos da libertação.

95. Este tipo de efeitos são exactamente a razão pela qual as informações sobre as emissões para o ambiente em regra devem ser divulgadas, na medida em que o público tem um interesse acrescido em saber como pode ser afectado por uma emissão. Antes da emissão, os efeitos sobre as pessoas e o meio ambiente eram mais improváveis ou, pelo menos, limitavam-se à esfera do possuidor dos segredos comerciais. Pelo contrário, as substâncias

43 — Já referida na nota 25.

libertadas interagem forçosamente com o ambiente e, eventualmente, também com as pessoas. Neste sentido, o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus sublinha que a protecção de segredos comerciais deve cessar quando são libertadas as substâncias a que as informações mantidas confidenciais se referem, na medida em que sobretudo os possíveis efeitos sobre o ambiente não devem ser entendidos como segredos comerciais [44]. Este conjunto de interesses justifica, em especial, que a protecção, baseada nos direitos fundamentais, dos segredos comerciais relacionados com informações sobre emissões seja preterida, sem ponderação de cada caso concreto. Também o artigo 39.º, n.º 3, do Acordo TRIPs permite a divulgação de tais informações sempre que necessária para a protecção do público.

96. Por conseguinte, as informações relativas aos resíduos de emissões no ambiente deveriam ser consideradas como parte das informações sobre as emissões na acepção da Convenção de Aarhus.

97. Esta constatação aplica-se sobretudo à cláusula relativa às emissões da Directiva 2003/4, que está concebida de forma bastante mais ampla que a cláusula relativa às emissões da Convenção de Aarhus.

98. No artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da Convenção apenas se prevê que os segredos comerciais e industriais não se devem opor à divulgação de informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da protecção do ambiente. A referência a esta relevância poderia ser entendida como limitação da cláusula relativa às emissões [45].

99. O artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, último período, da Directiva 2003/4, pelo contrário, não contém a passagem relativa à relevância para efeitos de protecção do ambiente e alarga o âmbito de aplicação da cláusula relativa às emissões a outros motivos de confidencialidade.

100. O referido alargamento é o resultado de debates controversos durante o processo legislativo. Na proposta original, a Comissão prescindiu de exigir uma relevância para a protecção do ambiente, tendo, no entanto, excluído apenas a aplicação de segredos comerciais e industriais em relação a informações sobre emissões [46]. Por seu lado, a Posição Comum do Conselho regressou à formulação

44 — Stec e o. [já referido na nota 25, p. 60 (p. 76 da versão francesa)].

45 — Em sentido oposto, Stec e o. [já referido na nota 25, p. 60 (p. 76 da versão francesa)].

46 — Artigo 4.º, n.º 2, alínea d), da Proposta da Comissão, COM(2000) 402 final, p. 25.

da Convenção [47]. Pelo contrário, o Parlamento exigiu que as informações sobre emissões para o ambiente nunca sejam tratadas confidencialmente [48]. Apenas no Comité de Conciliação as partes acordaram em adoptar a regulamentação actual, que exclui a aplicação da maior parte dos motivos de confidencialidade a informações relativas a emissões para o ambiente e que renuncia à relevância em matéria de protecção do ambiente. Por conseguinte, o alargamento da cláusula relativa às emissões deve-se a uma decisão deliberada do legislador.

101. Por estes motivos, os estudos e os relatórios de ensaios controvertidos constituem informações sobre emissões para o ambiente, cuja divulgação não pode ser recusada com base em segredos comerciais e industriais.

D — *Quanto à terceira questão – ponderação pelo legislador*

102. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a ponderação, prescrita no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da Directiva 2003/4, do interesse público, que é protegido pela divulgação, em oposição ao interesse específico, que é protegido com o indeferimento do pedido de acesso à informação, deve realizar-se ao nível da aplicação ou se esta ponderação pode ser feita ao nível da legislação nacional.

103. Nos termos da referida disposição, o interesse público que a divulgação serviria deve ser avaliado *em cada caso específico* por oposição ao interesse servido pelo indeferimento.

104. A Bayer sublinha que a Convenção de Aarhus não exige uma ponderação em cada caso específico. Neste sentido também, a Finlândia entregou uma declaração aquando da adopção da directiva, na medida em que temia que as ponderações em cada caso específico pudessem permitir a restrição arbitrária do direito de acesso [49].

105. Tal como a Comissão e a Grécia referem, é, no entanto, incompatível com o teor do artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2003/4 que a ponderação individualizada seja substituída por uma ponderação geral do legislador nacional. Para além disso, contrariamente à declaração da Finlândia, esta situação não representa

47 — Posição Comum de 28 de Janeiro de 2002 (documento do Conselho 11878/1/01 REV 1, p. 12).

48 — V. a 21.ª proposta de alteração do Parlamento de 14 de Março de 2001 (JO C 343, p. 165 [172]) e a 33.ª proposta de alteração de 30 de Maio de 2002 (documento do Conselho 9445/02, p. 12).

49 — Documento do Conselho 14917/02 ADD 1 VER 1, de 13 de Dezembro de 2002.

uma restrição do direito de acesso em relação à Convenção de Aarhus, na medida em que a referida ponderação permite a divulgação de informações quando o interesse público da divulgação se sobrepõe, apesar de os bens a proteger serem afectados negativamente.

106. No entender dos Países Baixos e da Bayer, procede-se desde logo na aplicação do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos a uma ponderação deste tipo, na medida em que o reconhecimento de segredos comerciais e industriais pressupõe a sua realização. Os limites que a referida disposição e a sua transposição nacional impõem à ponderação visam assegurar a segurança jurídica, sendo por conseguintes necessários.

107. Tal como já foi exposto, a referida ponderação nos termos do artigo 14.º da directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos é, no entanto, possivelmente incompleta, pelo que não pode substituir definitivamente a ponderação nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da Directiva 2003/4.

108. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da Directiva 2003/4, a avaliação nele prescrita do interesse público servido pela divulgação, por oposição ao interesse servido pelo indeferimento do pedido de acesso à informação, deve, por conseguinte, realizar-se ao nível da aplicação em cada caso concreto.

V — Conclusão

109. À luz das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial:

«1. O conceito de "informação sobre ambiente" contido no artigo 2.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, deve ser interpretado no sentido de que inclui a informação apresentada no âmbito de um processo nacional de (alargamento da)

autorização de um produto fitofarmacêutico com vista à fixação da quantidade máxima de pesticida, de um dos seus constituintes ou dos seus produtos de transformação, que pode estar presente em alimentos ou bebidas.

2. Uma decisão correctamente adoptada nos termos do artigo 14.º da Directiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado, sobre a protecção de informações como segredos comerciais e industriais é pertinente para a decisão sobre a divulgação de informações sobre ambiente de acordo com o disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea d), da Directiva 2004/3, salvo se surgirem novos desenvolvimentos e informações suplementares relativas ao interesse público na sua divulgação. Os estudos e os relatórios de ensaios controvertidos constituem informações sobre emissões para o ambiente, cuja divulgação não pode ser recusada com base em segredos comerciais e industriais.

3. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da Directiva 2003/4, a avaliação nele prescrita do interesse público servido pela divulgação, por oposição ao interesse servido pelo indeferimento do pedido de acesso à informação, deve realizar-se ao nível da aplicação em cada caso concreto.»