Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

20 de janeiro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Convenção de Aarhus — Diretiva 2003/4/CE — Acesso do público às informações sobre ambiente — Projeto de construção de infraestruturas "Stuttgart 21" — Indeferimento de um pedido de informação sobre ambiente — Artigo 4.º, n.º 1 — Motivos de indeferimento — Conceito de "comunicações internas" — Alcance — Limitação no tempo da proteção dessas comunicações»

No processo C-619/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), por Decisão de 8 de maio de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de agosto de 2019, no processo

Land Baden-Württemberg

contra

D. R.,

sendo intervenientes:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot (relator), presidente de secção, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Land Baden-Württemberg, por G. Torsten, Rechtsanwalt,

– em representação de D. R., por F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

– em representação da Deutsche Bahn AG, por T. Krappel, Rechtsanwalt,

– em representação do Governo alemão, por J. Möller e S. Eisenberg, na qualidade de agentes,

– em representação da Irlanda, por M. Browne, J. Quaney e A. Joyce, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo do Reino Unido, por S. Brandon, na qualidade de agente, assistido por C. Knight, barrister,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara e M. Noll-Ehlers, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo norueguês, por L.-M. Moen Jünge e K. Isaksen, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de julho de 2020,

profere o presente

Acórdão

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

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Land Baden-Württemberg (*Land* de Bade-Vurtemberga, Alemanha) a D. R. a respeito de um pedido de informação sobre ambiente destinado a obter acesso a determinados documentos do Staatsministerium Baden-Württemberg (Ministério de Estado do *Land* de Bade-Vurtemberga) relativos a um projeto de construção de infraestruturas rodoviárias e urbanísticas, denominado «Stuttgart 21», no Stuttgarter Schlossgarten (parque do castelo de Estugarda, Alemanha).

Quadro jurídico

Direito internacional

3 A Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em Aarhus, em 25 de junho de 1998, e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1; a seguir «Convenção de Aarhus»), dispõe, no seu artigo 4.º, n.º 3:

«Pode ser recusado um pedido de informações se:

[…]

c) O pedido disser respeito a material em fase de finalização ou a comunicações internas das autoridades públicas, na medida em que o direito nacional ou as práticas correntes prevejam uma derrogação, tendo em conta o interesse público da sua divulgação.

[…]»

Direito da União

Regulamento (CE) n.º 1049/2001

4 O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43), prevê, no seu artigo 4.º, n.º 3:

«O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.»

Regulamento (CE) n.º 1367/2006

5 O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente às Instituições e Órgãos Comunitários (JO 2006, L 264, p. 13), prevê:

«O Regulamento [n.º 1049/2001] aplica-se a todos os pedidos de acesso a informação sobre ambiente detida por instituições e órgãos [da União], sem qualquer discriminação em razão da cidadania,

nacionalidade ou domicílio do requerente e, no caso das pessoas coletivas, sem discriminação em razão do local da sua sede social ou centro efetivo de atividades.

[…]»

6 O artigo 6.º do Regulamento n.º 1367/2006, sob a epígrafe «Aplicação das exceções relativas a pedidos de acesso a informação sobre ambiente», dispõe, no seu n.º 1:

«No que se refere aos primeiro e terceiro travessões do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento [n.º 1049/2001], com exceção dos inquéritos […], considera-se que existe um interesse público superior na divulgação quando a informação solicitada estiver relacionada com emissões para o ambiente. No que se refere às outras exceções previstas no artigo 4.º do Regulamento [n.º 1049/2001], os motivos de recusa de acesso devem ser interpretados restritivamente, atendendo ao interesse público servido pela divulgação e à questão de saber se a informação solicitada está relacionada com emissões para o ambiente.»

Diretiva 2003/4

7 Os considerandos 1, 5 e 16 da Diretiva 2003/4 têm a seguinte redação:

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

[…]

(5) Em 25 de junho de 1998, a Comunidade Europeia assinou a [Convenção de Aarhus]. As disposições da legislação comunitária devem ser compatíveis com essa convenção, tendo em vista a sua conclusão pela Comunidade Europeia.

[…]

(16) O direito à informação significa que a divulgação de informação deve ser uma regra geral e que as autoridades públicas devem poder recusar um pedido de informações sobre ambiente em casos específicos e claramente definidos. Os motivos da recusa devem ser interpretados de forma restrita, mediante uma ponderação do interesse público protegido pela divulgação por oposição ao interesse protegido pela recusa. As razões para o indeferimento dos pedidos devem ser comunicadas ao requerente no prazo previsto na presente diretiva.»

8 Nos termos do artigo 1.º desta diretiva:

«A presente diretiva tem os seguintes objetivos:

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

b) Garantir, por via de regra, que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público, a fim de atingir a mais vasta disponibilização e divulgação sistemáticas junto do público de informação sobre o ambiente. […]»

9 O artigo 2.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Definições», prevê:

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

1. "Informação sobre ambiente"[,] quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou qualquer outra forma material, relativas:
   a) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos;

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

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

2. "Autoridade pública":
   a) O governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos;

[…]

3. "Informação detida por uma autoridade pública", informações sobre o ambiente na sua posse e que hajam sido elaboradas ou recebidas pela dita autoridade;

[…]

5. "Requerente", qualquer pessoa singular ou coletiva que peça informações sobre o ambiente.

[…]»

10 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Acesso à informação sobre ambiente mediante pedido», prevê, no seu n.º 1:

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

11 Nos termos do artigo 4.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Exceções»:

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

[…]

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;

[…]

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.

[…]

4. A informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome e pedida por um requerente será apenas parcialmente disponibilizada quando for possível dissociar as informações abrangidas pelas alíneas d) e e) do n.º 1 ou pelo n.º 2 das restantes informações pedidas.

5. O requerente deve ser notificado […] da recusa de disponibilizar a totalidade ou parte das informações pedidas […] A notificação deve expor os motivos da recusa e incluir informações sobre o recurso previsto ao abrigo do artigo 6.º»

Direito alemão

12 O § 28, n.º 2, ponto 2, da Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Lei da Gestão do Ambiente do *Land* de Bade-Vurtemberga) de 25 de novembro de 2014 (Gbl. 2014, 592), conforme alterado pelo artigo 1.º da Lei de 28 de novembro de 2018 (Gbl. 2018, 439), prevê:

«Deverá ser indeferido o requerimento que diga respeito a comunicações internas das autoridades sujeitas à obrigação de informação na aceção do § 23, n.º 1, salvo se preponderar o interesse público na divulgação.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

13 O litígio no processo principal tem por objeto o pedido dirigido por uma pessoa singular, concretamente D. R., ao Ministério de Estado do *Land* de Bade-Vurtemberga, destinado a obter documentos relativos ao abate de árvores no parque do castelo de Estugarda, em outubro de 2010, ocorrido no âmbito da execução do projeto de construção de infraestruturas e urbanismo «Stuttgart 21».

14 Esses documentos contêm, por um lado, uma informação transmitida à direção do Ministério de Estado do *Land* de Bade-Vurtemberga, relativa ao andamento dos trabalhos da comissão de inquérito em causa sobre a intervenção da polícia, em 30 de setembro de 2010, no parque do castelo de Estugarda e, por outro, notas informativas deste ministério, relativas à aplicação de um procedimento de conciliação, em 10 e 23 de novembro de 2010, no âmbito do projeto «Stuttgart 21».

15 A ação judicial que D. R. intentou contra a decisão de indeferimento do pedido de acesso de que foi destinatário foi julgada improcedente em primeira instância, mas julgada procedente pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Administrativo Regional Superior de Bade-Vurtemberga, Alemanha). Este último, após ter concluído que o pedido objeto do litígio no processo principal dizia respeito a informações sobre ambiente, declarou que não se aplicava nenhum motivo de indeferimento aos documentos pedidos por D. R. No que respeita, especialmente, ao motivo de indeferimento previsto para as «comunicações internas» das autoridades públicas, entendeu que o mesmo já não podia ser invocado após a conclusão do processo de tomada de decisão da autoridade à qual foi pedida a comunicação.

16 Esta decisão foi impugnada pelo *Land* de Bade-Vurtemberga no âmbito de um recurso de «*Revision*» que interpôs perante o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha).

17 O referido órgão jurisdicional parte da premissa de que D. R. pedia acesso a informações sobre ambiente, conforme definidas no artigo 2.º, ponto 1, alínea c), da Diretiva 2003/4, na posse de uma autoridade pública. Com as suas questões, procura determinar se essas informações devem ser qualificadas de «comunicações internas» que, por conseguinte, estão abrangidas pelo motivo de indeferimento previsto no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 e, sendo esse o caso, se a aplicabilidade deste motivo de indeferimento é limitada no tempo.

18 No que respeita à primeira questão submetida, o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) salienta que a Diretiva 2003/4 não define o conceito de «comunicações internas», mas exige, em conformidade com o seu artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, que os motivos de indeferimento enumerados neste artigo sejam interpretados de forma restritiva.

19 Tendo em conta esta regra de interpretação, o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) considera que o termo «interna» é suscetível de abranger as informações que não saiam da esfera interna de uma autoridade, com exceção das que se destinem a ser divulgadas. No que respeita ao termo «comunicações», coloca-se a questão de saber se o mesmo designa informações de uma determinada qualidade e, especialmente, se exige que estas sejam dirigidas a um destinatário.

20 Por outro lado, decorre do documento publicado pela Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas, intitulado «A Convenção de Aarhus, Guia de Aplicação» (segunda edição, 2014) (a seguir «guia de aplicação da Convenção de Aarhus»), que, em certos países, a exceção prevista para as «comunicações internas» tem por finalidade proteger as opiniões pessoais dos funcionários, mas não diz respeito a documentos factuais.

21 Quanto à segunda e terceira questões submetidas, relativas ao âmbito de aplicação *ratione temporis* do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a redação desta disposição se opõe a uma limitação estrita da sua aplicação no tempo. Nada mais decorre da disposição correspondente da Convenção de Aarhus nem do seu guia de aplicação. O mesmo não acontece com o motivo de indeferimento do pedido de acesso previsto no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), desta diretiva, relativo aos processos em curso e aos documentos e dados incompletos, cuja própria redação limita a sua aplicação no tempo.

22 Aliás, no que respeita aos documentos internos na posse do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia, o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 permite a sua proteção após a conclusão do processo decisório. O Regulamento n.º 1367/2006, adotado especificamente para aplicar a Convenção de Aarhus às instituições da União, não alterou esta regra.

23 O motivo de indeferimento previsto para as «comunicações internas» deve, além disso, ser comparado com o consagrado no artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), da Diretiva 2003/4, que se destina a proteger a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas. Com efeito, este último motivo aplica-se igualmente após a conclusão dos processos decisórios, conforme decorre do Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 57). Assim, uma interpretação ampla do motivo de indeferimento previsto para as «comunicações internas» pode esvaziar de sentido o motivo relativo à confidencialidade dos procedimentos.

24 Por outro lado, tendo em conta a exigência de interpretação restritiva dos motivos de indeferimento, o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) considera que a ponderação dos interesses servidos pela divulgação e pelo indeferimento, exigida no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), e no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, da Diretiva 2003/4, pode limitar a invocabilidade do motivo de indeferimento previsto para as «comunicações internas», nomeadamente quando, com o tempo, diminua o interesse na manutenção da confidencialidade das informações.

25 Por último, se o âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 tiver de ser limitado no tempo, nem sempre a duração dos processos de tomada de decisão será um critério adequado para determinar a sua extensão. Com efeito, no âmbito de um procedimento administrativo, nem todo o exame de informações sobre ambiente conduz a uma tomada de decisão.

26 Nestas circunstâncias, o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da [Diretiva 2003/4] ser interpretado no sentido de que a expressão "comunicações internas" abrange quaisquer comunicações que não extravasem do âmbito interno de uma autoridade pública sujeita à obrigação de informação?

2) A proteção das "comunicações internas"[,] prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da [Diretiva 2003/4][,] é ilimitada no tempo?

3) Em caso de resposta negativa à segunda questão: a proteção das "comunicações internas", prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da [Diretiva 2003/4][,] apenas se aplica até a autoridade pública sujeita à obrigação de informação tomar uma decisão ou encerrar de outra forma o procedimento administrativo?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

27 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «comunicações internas» abrange quaisquer informações que não saem da esfera interna de uma autoridade pública.

28 A título preliminar, importa recordar que, ao adotar a Diretiva 2003/4, o legislador da União pretendeu assegurar a compatibilidade do direito da União com a Convenção de Aarhus, prevendo um regime geral destinado a garantir que qualquer requerente, na aceção do artigo 2.º, ponto 5, desta diretiva, tenha um direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome sem ter de justificar o seu interesse (v., neste sentido, Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 31).

29 Importa igualmente sublinhar que o direito de acesso garantido pela Diretiva 2003/4 só se coloca uma vez que as informações solicitadas estejam abrangidas pelas prescrições relativas ao acesso do público nela previstas, o que pressupõe, nomeadamente, que as mesmas constituam «informação sobre ambiente», na aceção do artigo 2.º, ponto 1, desta diretiva, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar no que respeita ao litígio no processo principal (v., neste sentido, Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 32).

30 Quanto às finalidades da Diretiva 2003/4, o seu artigo 1.º precisa, especialmente, que a mesma se destina a garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas e que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público (Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 39).

31 Todavia, o legislador da União previu, no artigo 4.º da Diretiva 2003/4, que os Estados-Membros podem instituir exceções ao direito de acesso à informação sobre ambiente. Porquanto essas exceções tenham sido efetivamente transpostas para o direito nacional, as autoridades públicas podem invocá-las a fim de indeferir os pedidos de informação que lhes são apresentados.

32 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que o § 28, n.º 2, ponto 2, da Lei da Gestão do Ambiente do *Land* de Bade-Vurtemberga transpôs a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4, por força da qual um pedido de informação sobre ambiente pode ser indeferido quando se refira a comunicações internas, tendo em conta o interesse público que a divulgação da informação serviria.

33 Como decorre da economia da Diretiva 2003/4, nomeadamente do seu artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, e do seu considerando 16, 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. Por conseguinte, as exceções ao direito de acesso devem ser interpretadas de forma restritiva, de maneira a ponderar o interesse que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento da divulgação (Acórdão de 28 de julho de 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, n.º 22).

34 Por outro lado, segundo jurisprudência constante, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União Europeia, de uma interpretação autónoma e uniforme, tendo em conta o contexto dessa disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 37).

35 É à luz destas considerações que cumpre interpretar a exceção ao direito de acesso prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4, para as comunicações internas.

36 Quanto ao conceito de «comunicações internas», há que salientar que a Diretiva 2003/4 não o define nem comporta a este respeito nenhuma remissão para o direito dos Estados-Membros. Por conseguinte, há que fornecer uma interpretação autónoma do mesmo, em conformidade com a jurisprudência mencionada no n.º 34 do presente acórdão.

37 No que se refere, em primeiro lugar, ao termo «comunicações», utilizado no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4, há que considerar que, como salientou o advogado-geral nos n.os 20 e 21 das suas conclusões, o mesmo diz respeito a uma informação dirigida por um autor a um destinatário, entendendo-se que este destinatário pode ser tanto uma entidade abstrata, como os «membros» de uma administração ou a «comissão executiva» de uma pessoa coletiva, como uma pessoa específica pertencente a essa entidade, tal como um agente ou um funcionário.

38 Esta interpretação do conceito de «comunicações» é corroborada pelo contexto em que se insere o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4.

39 Com efeito, o artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus prevê uma exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente, caso um pedido diga respeito a material em fase de finalização ou a comunicações internas das autoridades públicas. Assim, esta disposição distingue o conceito de «material» do de «comunicações».

40 Como salientou o advogado-geral nos n.os 23 e 24 das suas conclusões, esta distinção foi retomada pelo legislador da União, o qual transpôs o artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus através de duas disposições distintas. Por um lado, o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2003/4 comporta uma exceção relativa aos processos em curso ou a documentos e dados incompletos e, por outro, o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), desta diretiva prevê a exceção relativa às comunicações internas. Daqui resulta que há que atribuir um sentido distinto aos conceitos de «comunicações» e de «documentos». Especialmente, contrariamente ao primeiro conceito, o segundo não diz necessariamente respeito a uma informação que é dirigida a alguém.

41 No que respeita, em segundo lugar, ao termo «interna», resulta do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4 que a informação sobre ambiente a que esta diretiva procura dar acesso está na posse das autoridades públicas. Em conformidade com o artigo 2.º, ponto 3, da referida diretiva, é esse o caso das informações que estão na posse de uma autoridade e que tenham sido elaboradas ou recebidas pela dita autoridade. Por outras palavras, as autoridades públicas que possuam uma informação sobre ambiente podem dispor dessa informação, tratá-la e analisá-la internamente e decidir a sua divulgação.

42 Daqui resulta que nem toda a informação sobre ambiente na posse de uma autoridade pública é necessariamente «interna». Só assim será no caso de uma informação que não saia da esfera interna de uma autoridade pública, especialmente quando não tenha sido divulgada a um terceiro ou disponibilizada ao público.

43 Na hipótese de uma autoridade pública possuir uma informação sobre ambiente recebida de uma fonte externa, essa informação também pode ser «interna» se não tiver sido ou não devesse ter sido disponibilizada ao público antes da sua receção por essa autoridade e se não sair da esfera interna da referida autoridade após esta a receber.

44 Esta interpretação do termo «interna» é corroborada pelo objetivo prosseguido pela exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente prevista para as comunicações internas. A este respeito, resulta das explicações relativas ao artigo 4.º da Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso às informações sobre ambiente, apresentada pela Comissão em 29 de junho de 2000 [COM(2000) 402 final — COD 2000/0169, JO 2000, C 337 E, p. 156], que, à semelhança da exceção relativa aos processos em curso ou a documentos incompletos, a exceção que permite recusar o acesso às comunicações internas se destina a responder à necessidade de as autoridades públicas disporem de um espaço protegido para refletir e debater em privado.

45 Essa necessidade foi igualmente reconhecida no que respeita às informações sobre ambiente na posse das instituições da União referidas no Regulamento n.º 1049/2001.

46 Este regulamento aplica-se a todos os pedidos de acesso a informações sobre ambiente. Nos termos do seu artigo 4.º, n.º 3, as instituições da União têm a possibilidade de recusar o acesso a documentos para uso interno ou que contenham pareceres para uso interno. Consequentemente, esta disposição destina-se a garantir que as referidas instituições possam beneficiar de um espaço

de reflexão para decidir as escolhas políticas a efetuar e as propostas que devem eventualmente apresentar (v., neste sentido, Acórdão de 4 de setembro de 2018, ClientEarth/Comissão, C-57/16 P, EU:C:2018:660, n.os 99 e 109).

47 À luz das considerações expostas nos n.os 37 a 46 do presente acórdão, a exceção ao direito de acesso à informação sobre ambiente prevista para as comunicações internas no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 deve ser entendida no sentido de que diz respeito a informações que circulam numa autoridade pública, e que, à data do pedido de acesso, não tenham saído da esfera interna desta, sendo caso disso após terem sido recebidas pela referida autoridade, nomeadamente devido à sua divulgação a um terceiro ou à sua disponibilização ao público.

48 É certo que, como foi recordado no n.º 33 do presente acórdão, as exceções ao direito de acesso devem ser interpretadas de forma restritiva, de maneira a ponderar o interesse que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento da divulgação. Todavia, esta regra de interpretação não pode limitar o alcance do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 ignorando a sua redação.

49 Daqui decorre que a circunstância de uma informação sobre ambiente ser suscetível, num dado momento, de sair da esfera interna de uma autoridade pública, nomeadamente quando se destine a ser publicada no futuro, não pode fazer com que a comunicação que contém essa informação perca imediatamente o seu caráter interno.

50 Além disso, a redação do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 não indica, de modo nenhum, que o conceito de «comunicações internas» deva ser interpretado no sentido de que apenas abrange as opiniões pessoais dos agentes de uma autoridade pública e os documentos essenciais ou mesmo que não inclui informações de natureza factual. Além disso, estas limitações seriam incompatíveis com o objetivo desta disposição, concretamente a criação, a favor das autoridades públicas, de um espaço protegido para refletir e debater em privado.

51 A tomada em consideração da Convenção de Aarhus e do seu guia de aplicação também não pode conduzir a uma limitação do alcance do conceito de «comunicações internas» conforme evocado nos n.os 20, 49 e 50 do presente acórdão. Por um lado, como salientou o advogado-geral no n.º 27 das suas conclusões, o próprio artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus não limita o alcance das «comunicações internas» em função do seu conteúdo ou da sua importância. Por outro lado, no seu Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 27), o Tribunal de Justiça declarou que, podendo embora o guia de aplicação da Convenção de Aarhus ser considerado um documento explicativo, eventualmente suscetível de ser tomado em consideração, entre outros elementos pertinentes, para efeitos da interpretação desta convenção, as análises que contém não revestem caráter vinculativo e não têm o alcance normativo associado às disposições da Convenção.

52 No caso em apreço, segundo as informações que figuram na decisão de reenvio, os documentos objeto do pedido de acesso em causa no processo principal contêm, por um lado, uma informação transmitida à direção do Ministério de Estado do *Land* de Bade-Vurtemberga e, por outro, notas informativas deste ministério, relativas à aplicação de um procedimento de conciliação. Não resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que se tratasse de informações cuja origem era externa ao referido ministério. Sem prejuízo das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que esses documentos foram redigidos para transmitir informações no Ministério de Estado do *Land* de Bade-Vurtemberga, não tendo

saído da esfera interna desta administração. Daqui resulta que esses documentos podem ser qualificados de «comunicações internas», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4.

53 Tendo em conta o que precede, há que responder à primeira questão submetida que o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «comunicações internas» inclui todas as informações que circulam numa autoridade pública e que, à data do pedido de acesso, não tenham saído da esfera interna dessa autoridade, sendo caso disso após terem sido recebidas pela referida autoridade e desde que não tenham sido ou não devessem ter sido disponibilizadas ao público antes dessa receção.

Quanto à segunda questão

54 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a aplicabilidade da exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente por ele prevista para as comunicações internas de uma autoridade pública é limitada no tempo.

55 Importa salientar que, à semelhança do artigo 4.º, n.º 3, alínea c), da Convenção de Aarhus, o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4, que transpôs aquela disposição para o direito da União, não contém nenhum elemento que milite a favor da limitação da sua aplicação no tempo. O guia de aplicação da Convenção de Aarhus também não fornece indicações a este respeito.

56 Especialmente, contrariamente à exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente que figura no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea d), da Diretiva 2003/4 e que diz respeito aos processos em curso e aos documentos e dados incompletos, a exceção prevista para as comunicações internas não está relacionada com processos em curso nem com a redação de documentos. Esta exceção também não depende da fase em que se encontra um qualquer procedimento administrativo. Por conseguinte, o fim deste procedimento ou de uma das suas etapas, marcado pela adoção de uma decisão por uma autoridade pública ou pela conclusão de um documento, não pode ser determinante para a aplicabilidade do artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4.

57 A inexistência de uma limitação *ratione temporis* do âmbito de aplicação dessa disposição corresponde ao seu objetivo, exposto nos n.os 44 e 50 do presente acórdão, de criação, a favor das autoridades públicas, de um espaço protegido para refletir e debater em privado. Com efeito, como salientou o advogado-geral, em substância, nos n.os 44 e 50 das suas conclusões, para determinar se a necessidade de proteger a liberdade de pensamento do autor da comunicação em questão e a possibilidade de trocar livremente opiniões persiste, há que ter em conta o conjunto de circunstâncias de facto e de direito do processo na data em que as autoridades competentes se pronunciem sobre o pedido que lhes é submetido, uma vez que, como resulta do n.º 34 do Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:779), o direito de acesso a informações sobre ambiente se concretiza nessa data.

58 Embora seja certo que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 não é limitada no tempo, resulta, todavia, desta mesma disposição e do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, desta diretiva que o indeferimento do pedido de acesso a uma informação sobre ambiente pelo facto de figurar numa comunicação interna deve sempre se basear numa ponderação dos interesses em causa.

59 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que essa ponderação deve decorrer de uma análise particular efetiva de cada situação submetida às autoridades competentes no âmbito de um pedido de acesso a uma informação sobre ambiente apresentado com base na Diretiva 2003/4, sem que seja de excluir que o legislador nacional determine, numa disposição de caráter geral, critérios que permitam facilitar essa apreciação comparada dos interesses em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o., C-266/09, EU:C:2010:779, n.º 58, e de 28 de julho de 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, n.º 29).

60 No que respeita ao artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4, essa análise reveste uma importância acrescida, uma vez que o âmbito de aplicação material da exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente nele prevista para os documentos internos é particularmente amplo. Assim, para não esvaziar a Diretiva 2003/4 da sua substância, a ponderação dos interesses em causa exigida no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), e no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, desta diretiva deve ser estritamente enquadrada.

61 Uma vez que, como foi recordado no n.º 28 do presente acórdão, a Diretiva 2003/4 procura garantir que qualquer requerente, na aceção do artigo 2.º, ponto 5, desta diretiva, tenha um direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em nome destas sem ter de justificar o seu interesse, a autoridade à qual seja submetido um pedido de acesso não pode exigir que o requerente lhe indique um interesse particular que justifique a divulgação da informação sobre ambiente exigida.

62 Resulta do considerando 1 da Diretiva 2003/4 que, entre as razões que podem advogar a favor da divulgação e que uma autoridade deve, em qualquer circunstância, ter em conta no momento da ponderação dos interesses em causa figuram «uma maior sensibilização dos cidadãos em matéria de ambiente, […] uma livre troca de opiniões, […] uma participação mais efetiva do público no processo de decisão em matéria de ambiente e […] um ambiente melhor» (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, n.ºs 25 e 26).

63 Uma vez que, como foi recordado no n.º 59 do presente acórdão, a análise de um pedido de acesso deve ter em conta os interesses específicos em causa em cada caso concreto, a autoridade pública é igualmente obrigada a analisar as indicações eventualmente fornecidas pelo requerente quanto aos motivos que possam justificar a divulgação das informações exigidas.

64 Além disso, as autoridades públicas às quais seja submetido um pedido de acesso a informações sobre ambiente que figurem numa comunicação interna devem ter em conta o tempo decorrido desde a elaboração desta comunicação e as informações nela contidas. Com efeito, a exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente referida no artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 só é aplicável durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo dessa comunicação (v., por analogia, Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 56).

65 Especialmente, embora, à luz do objetivo de criar, a favor das autoridades públicas, um espaço protegido para refletir e debater em privado, informações que figuram numa comunicação interna possam validamente não ser divulgadas à data do pedido de acesso, em contrapartida, uma autoridade pública pode ser levada a considerar que, em razão da respetiva antiguidade desde a sua elaboração, essas informações se tornaram históricas e perderam, devido a esse facto,

o caráter sensível que lhes estava associado, dado ter decorrido um certo tempo desde a sua elaboração (v., por analogia, Acórdão de 19 de junho de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, n.º 54).

66 Por outro lado, no âmbito da análise de um pedido de acesso a informações sobre ambiente, a autoridade pública à qual é submetido o pedido deve verificar, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/4, se algumas das informações pedidas podem ser dissociadas das informações abrangidas pela exceção ao direito de acesso aplicável, de modo que possa proceder a uma divulgação parcial.

67 O cumprimento de todas as obrigações que, como resulta dos n.os 58 a 66 do presente acórdão, incumbem às autoridades públicas por ocasião da análise de um pedido de acesso a informações sobre ambiente, entre as quais, especialmente, a ponderação dos interesses em causa, deve ser verificável pelo interessado e poder ser objeto de fiscalização no âmbito dos recursos administrativos e judiciais previstos ao nível nacional, em conformidade com o artigo 6.º da Diretiva 2003/4.

68 A fim de satisfazer essa exigência, o artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2003/4 prevê que uma decisão de recusa de acesso deve ser notificada ao requerente e expor os motivos de recusa em que se baseia.

69 Como salientou o advogado-geral no n.º 34 das suas conclusões, este dever de fundamentação não é cumprido quando uma autoridade pública se limita a remeter formalmente para uma das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4. Pelo contrário, a autoridade pública que adota uma decisão de indeferimento do pedido de acesso a informações sobre ambiente deve expor as razões pelas quais considera que a divulgação destas informações pode prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido pelas exceções invocadas. O risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (v., por analogia, Acórdão de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão, C-506/08 P, EU:C:2011:496, n.º 76).

70 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão submetida que o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a aplicabilidade da exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente por ele prevista para as comunicações internas de uma autoridade pública não é limitada no tempo. Todavia, essa exceção só é aplicável durante o período em que a proteção da informação exigida se justifique.

Quanto à terceira questão

71 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão submetida, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

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

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

1) **O artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «comunicações internas» inclui todas as informações que circulam numa autoridade pública e que, à data do pedido de acesso, não tenham saído da esfera interna dessa autoridade, sendo caso disso após terem sido recebidas pela referida autoridade e desde que não tenham sido ou não devessem ter sido disponibilizadas ao público antes dessa receção.**

2) **O artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea e), da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a aplicabilidade da exceção ao direito de acesso às informações sobre ambiente por ele prevista para as comunicações internas de uma autoridade pública não é limitada no tempo. Todavia, essa exceção só é aplicável durante o período em que a proteção da informação exigida se justifique.**

Assinaturas