

**O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO  
DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA**

*THE ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION IN INTERNACIONAL LAW AND IN  
THE EUROPEAN UNION LAW*

**Carla Amado Gomes**

Doutora em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde é professora Auxiliar. Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica (Porto). Investigadora do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP). Supervisora Científica da linha de pesquisa Energia, Recursos Naturais & Ambiente (Portugal).

**Rui Tavares Lanceiro**

Licenciado em Direito e doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde é Professor Auxiliar do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas. Intensive International Master of Laws (I.I. LL.M.) in European Public Law, pela Academy of European Public Law, European Public Law Center. Investigador Principal do Centro de Investigação de Direito Público. Assessor do Gabinete de Juizes do Tribunal Constitucional (Portugal).

Submissão: 01.07.2018

Aprovação: 30.08.2018.

**RESUMO**

---

O direito de acesso à informação ambiental tem assistido a uma expansão crescente no Direito Internacional dos últimos anos, dada a relevância metaindividual do bem jurídico “ambiente”. Depois de a Declaração do Rio 1992 ter afirmado a relevância do direito à informação (artigo 10º), coube à Convenção de Aarhus, adoptada no âmbito da ONU em 1998, desenvolver o seu regime no quadro de cidadania ambiental em que se perfilam direito de acesso à informação, direito de participação e direito de acesso à justiça ambiental. A Convenção de Aarhus vincula os Estados parte, alguns deles membros da União Europeia e também esta, que ratificou a Convenção em 2004.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito de acesso à informação; informação ambiental; Convenção de Aarhus; directivas europeias sobre acesso à informação

## ABSTRACT

---

The right of access to environmental information has witnessed a growing expansion in international law in recent years, given the meta-individual relevance of the "environment". After the 1992 Rio Declaration affirmed the relevance of the right to information (Article 10), it was up to the Aarhus Convention, adopted within the framework of the UN in 1998, to develop its regime within the framework of environmental citizenship which takes shape within the trilogy right of access to information, right to participate and right of access to environmental justice. The Aarhus Convention binds the States parties, some of them members of the European Union and also the latter, which ratified the Convention in 2004.

**KEYWORDS:** right of access to information; environmental information; Aarhus Convention; european directives on access to information

---

## 0. A EMERGÊNCIA DA TUTELA DO AMBIENTE COMO “COMMON CONCERN OF MANKIND”

Os anos 1970 despertaram os Estados para um novo tópico na sua agenda política, nacional e internacional: a protecção do ambiente. A Conferência de Estocolmo (1972) constitui o principal marco de referência do início da assunção da responsabilidade de gestão racional dos bens ambientais pela comunidade internacional. Com efeito, num tom entre o exortatório e o pedagógico, a Declaração de Estocolmo — documento que assinala a realização da conferência — alerta para a necessidade de consciencialização global (de pessoas, Estados e instituições, públicas e privadas) do esforço imprescindivelmente comum para inverter a tendência de degradação acentuada de recursos em face de um aumento esmagador da população mundial.

O ambiente, enquanto realidade que agrega e interrelaciona recursos bióticos e abióticos, renováveis e não renováveis, sob jurisdição estatal ou fora dela, emerge desta Declaração como uma grandeza de fruição colectiva, inter e intrageracional, que importa preservar e promover, a bem das gerações presentes e futuras. Os princípios da Declaração assinalam o imperativo de gestão racional de recursos finitos, de promover o nível de qualidade dos recursos regeneráveis, de prevenção da poluição e de salvaguarda da “herança comum” (*heritage*) que constitui a biodiversidade (cfr. os princípios 2, 3, 4 e 5). A valorização do meio ambiente e seus componentes como contexto de sobrevivência no planeta já dera sinais anteriores, todavia, em Convenções como a Convenção sobre a caça da baleia, de 1946 (que considera os stocks de baleias “interest of the world”), a Convenção de Tóquio sobre a pesca em alto mar a norte do Oceano Pacífico, de 1952 (na qual se qualificam os recursos do Oceano Pacífico como “common interest of mankind”), no Tratado da Antártida, de 1959 (em cujo texto se pode ler que “it is in the interest of all mankind that Antarctica shall

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

continue forever to be used exclusively for peaceful purposes”). A nota particular sobre como proteger o ambiente é sinónimo de protecção do futuro da vida no Planeta é especialmente enfatizada na Convenção africana sobre a conservação da Natureza e dos recursos naturais, de 1968, na qual se apela a uma acção conjunta dos Estados no sentido da preservação daqueles recursos “by establishing and maintaining their rational utilization for the present and future welfare of mankind”.

Deve sublinhar-se que a noção de responsabilidade, presente e futura, por uma herança comum virá a conhecer uma expressão particularmente intensa com a criação da Área, no âmbito da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (em vigor desde 1993), que consagrou os fundos marinhos como ‘património comum da Humanidade’, ou a afectação de um espaço como a Antártida à pesquisa científica a bem da Humanidade<sup>1</sup>. A noção substancializa-se, encarnando num espaço geograficamente delimitado que, em razão do seu potencial ecológico, adquire um estatuto protegido das tradicionais liberdades de uso e exploração que caracterizam as zonas subtraídas à jurisdição estatal.

O conceito foi mantendo, paralelamente, a sua dimensão não substancialista, de associação ao imperativo da preservação de um conjunto de bens, independentemente da sua localização e estatuto, do qual depende o destino da Humanidade. Assim, uma noção refundada surge na Convenção Quadro sobre a luta contra as alterações climáticas: estas são qualificadas como “common concern of Mankind”<sup>2</sup> (cfr. o 1º considerando do Preâmbulo da Convenção Quadro, em vigor desde 1993), bem como a perda acentuada de biodiversidade a nível global (cfr. o 3º considerando da Convenção da Diversidade Biológica, em vigor desde 1993). Para além destas consagrações expressas, há quem o queira alargar a outros domínios, como a água<sup>3</sup>. Na caracterização de Dinah SHELTON, pode afirmar-se que as questões de “preocupação comum” são “aquelas que transcendem as fronteiras de um Estado e reclamam

---

<sup>1</sup> Nas palavras de D. SHELTON (*Common concern of Mankind*, in *Iustum Aequum Salutare*, 2009/I, pp. 33 segs, 38), “The nature of the common heritage is a form of trust, whose principal aims include restricting use to peaceful purposes, rational utilization in a spirit of conservation, good management or wise use, and transmission to future generations. Benefits derived from the common heritage may be shared through equitable allocation of revenues, but this is not the essential feature of the concept. Benefit-sharing can also mean sharing scientific knowledge acquired in common heritage areas like Antarctica”.

<sup>2</sup> Sobre o conceito veja-se: F. BIERMANN, “*Common concern of Mankind*”: *The emergence of a new concept of International Environmental Law*, in *Archiv des Volkerrechts*, 1996/4, pp. 426 segs; J. BRUNÉE, *Common Areas, Common Heritage, and Common Concern*, in *Handbook of International Environmental Law*, coord. P. Bodansky, J. Brunée e H. Hey, Oxford, 2007, pp. 550 segs; D. SHELTON, *Common concern of Humanity*, *cit.*.

<sup>3</sup> E. BROWN WEISS, *The coming water crisis: a common concern of Mankind*, in *Transnational Environmental Law*, 2012, pp. 153 segs.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

uma acção concertada com vista à sua resolução. Um Estado isolado não pode enfrentar os problemas colocados por estas questões nem ser beneficiário único da sua resolução”<sup>4</sup>.

Mas passar a encarar a Terra e os seus recursos como uma realidade finita e adaptar os comportamentos habituais a uma nova lógica (de contenção) de consumo implica alteração de mentalidades, que só a educação promove. O princípio 19 da Declaração de Estocolmo espelha essa preocupação:

Education in environmental matters, for the younger generation as well as adults, giving due consideration to the underprivileged, is essential in order to broaden the basis for an enlightened opinion and responsible conduct by individuals, enterprises and communities in protecting and improving the environment in its full human dimension. It is also essential that mass media of communications avoid contributing to the deterioration of the environment, but, on the contrary, disseminates information of an educational nature on the need to protect and improve the environment in order to enable man to develop in every respect.

O enfoque na educação para a formação de opiniões consistentes e críticas, e para orientação de condutas ambientalmente adequadas, foi o embrião do princípio do acesso à informação, acolhido na Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

### **1. DIREITO AO AMBIENTE E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL**

O princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 – que condensa a memória de mais um encontro mundial sobre a temática ambiental – dispõe o seguinte:

Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

A informação aparece como um dos eixos de um tripé formado pelos eixos acesso à informação, participação e acesso à justiça. Na verdade, a participação constitui a dimensão

---

<sup>4</sup> D. SHELTON, *Common concern of Humanity*, cit., p. 35. A autora realça a estreita ligação que existe entre as questões de *common concern of Humanity* e a eficácia *erga omnes* de determinadas normas e princípios de Direito Internacional, afirmando que “It may very well be that one of the consequences of denoting a subject a common concern of humanity is that it gives rise to *erga omnes* obligations that may be pursued by any party” (p. 39).

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

fundamental, traduzindo um incremento de autonomia do cidadão e de fortalecimento da cidadania ambiental, decorrente da natureza — colectiva, transgeracional e metaestatal — do bem jurídico “ambiente”. Para bem participar é necessário estar informado, como para ter acesso à justiça em defesa do ambiente cumpre conhecer os dados, muitas vezes altamente técnicos, da actividade /produto cuja nocividade se quer iluminar. O acesso à informação é, por isso e simultaneamente, um direito autónomo (ser ambientalmente sensibilizado implica ter acesso à informação para estar ciente dos riscos – *direito a saber*<sup>5</sup>), e um direito funcional, uma vez que está intrinsecamente ligado à participação em procedimentos de decisão sobre projectos com impacto significativo no ambiente, bem como à eventual contestação judicial das decisões adoptadas.

O direito de acesso à informação ambiental já adquiriu robustez suficiente para ser expressamente reconhecido no plano internacional. A sua consagração, no entanto, nem sempre é explícita, surgindo em certas constelações jurídicas enquanto desdobramento do “direito ao ambiente”, e noutras enquanto esverdeamento de um direito de acesso à informação em geral, relacionado com a democracia participativa. Uma terceira modalidade é a da indução do direito de acesso à informação a partir do direito de participação em procedimentos de tomada de decisão com consequências ambientais. Finalmente, numa última versão, o direito de acesso à informação tem consagração autónoma.

### 1.1. O acesso à informação ambiental nas Cartas Africana e Interamericana de Direitos

Na Carta Africana de Direitos e Deveres do Homem e dos Povos (1981), o direito ao ambiente surge no artigo 24. Por seu turno, no Protocolo de São Salvador (1988) à Convenção Interamericana dos Direitos do Homem (1969), o direito ao ambiente incorpora o artigo 11.

No contexto do primeiro instrumento, a Comissão Africana dos Direitos do Homem integrou um direito à informação sobre os riscos de intervenções como a exploração de petróleo no “direito ao ambiente” (na decisão, de 2001, do caso *Ogoni: Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) vs. Nigeria*)<sup>6</sup>. Por seu turno, no âmbito da Convenção Interamericana, a Comissão Interamericana para os Direitos do Homem começou por incluir o direito de acesso à informação ambiental no direito à participação das comunidades indígenas na defesa do ambiente vital em que

---

<sup>5</sup> Cfr. C. AMADO GOMES, *Risco tecnológico, comunicação do risco e direito a saber*, in Direito(s) do(s) Risco(s) tecnológicos, coord. de Carla Amado Gomes, Lisboa, 2014, pp. 17 segs.

<sup>6</sup> Decisão 155/96, de 27 de Outubro — disponível aqui: <http://caselaw.ihrda.org/fr/doc/155.96/view/fr/#holding>  
Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 583-613, Mai.-Ago. 2018. 587

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

ancestralmente se situam [cfr a decisão do caso *Yanomami (Brasil, 1985)*]<sup>7</sup>, posição confirmada pelo Tribunal Interamericano em 2001, no caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*<sup>8</sup>. Alguns anos mais tarde, no caso *Claude-Reyes e outros vs Chile* (2006)<sup>9</sup>, o Tribunal Interamericano condenou o Estado chileno a indemnizar três activistas de uma ONG que contestaram o facto de lhes não ser fornecida informação sobre um determinado projecto de desflorestação que alegavam ser prejudicial ao ambiente, com base no artigo 13 da Convenção. O Tribunal entendeu que havia sido violada a liberdade de expressão, na dimensão de direito de receber e transmitir informação — bem como as garantias judiciais do exercício deste direito —, e vislumbrou no artigo 13 uma norma com uma dimensão positiva, que impõe às entidades públicas um dever de prestação de informação socialmente relevante a quem a solicite<sup>10</sup>.

Recentemente este tema sofreu uma evolução muito significativa, com a emissão pelo Tribunal Interamericano, a 15 de Novembro de 2017, da Opinião Consultiva OC-23/17 sobre “Ambiente e Direitos Humanos”, emitida a solicitação da Colômbia. Na Opinião Consultiva, o Tribunal reconheceu a existência de uma relação entre a protecção do ambiente, o desenvolvimento sustentável e a realização de outros direitos humanos, relacionando a degradação ambiental com a afectação do gozo efectivo destes últimos. Devido a esta estreita conexão, o Tribunal constatou que múltiplos sistemas de protecção dos direitos humanos reconhecem o direito ao ambiente como um direito autónomo e que outros direitos humanos são igualmente vulneráveis à degradação ambiental, de onde se retira uma série de obrigações ambientais para os Estados, tendo em vista dar cumprimento aos seus deveres de respeito e garantia destes direitos.

O Tribunal considerou que, no sistema interamericano de direitos humanos, o direito ao ambiente não só se encontra consagrado no referido artigo 11 do Protocolo de São Salvador, como também partilha da natureza dos direitos económicos, sociais e culturais protegidos pelo artigo 26 da Convenção Americana. Os direitos especialmente vinculados ao ambiente são classificados em dois grupos: *i*) aqueles cuja fruição é particularmente vulnerável à degradação do ambiente, também identificados como *direitos substantivos* (por exemplo, os direitos à vida, à integridade física, à saúde ou à propriedade); e *ii*) os direitos

<sup>7</sup> Decisão 12/85, de 5 de Março ([https://www.escri-net.org/sites/default/files/ICHR\\_Report\\_No\\_12\\_85.html](https://www.escri-net.org/sites/default/files/ICHR_Report_No_12_85.html))

<sup>8</sup> Acórdão de 31 de Agosto de 2001 — [https://www.escri-net.org/sites/default/files/seriec\\_79\\_ing\\_0.pdf](https://www.escri-net.org/sites/default/files/seriec_79_ing_0.pdf)

<sup>9</sup> Acórdão de 19 de Setembro de 2006 — [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

<sup>10</sup> Neste sentido, L. LIXINSKI, *Treaty Interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: expansionism at the service of the unity of International Law*, in *European Journal of International Law*, 2010/3, pp. 585 segs — disponível em <https://doi.org/10.1093/ejil/chq047>

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

cujo exercício apoia uma melhor formação de políticas ambientais, designados como *direitos de procedimento* (como os direitos à liberdade de expressão e associação, à informação, à participação na tomada de decisões e a um recurso efectivo).

Sobre as obrigações substantivas e procedimentais dos Estados em matéria de protecção do ambiente, o Tribunal concluiu que o exercício de jurisdição por parte de um Estado implica um conjunto de obrigações. Os Estados devem zelar para que o seu território não seja utilizado de modo a que possa causar um dano significativo ao ambiente de outros Estados ou zonas fora das suas fronteiras. De forma a cumprir a obrigação de prevenção de danos transfronteiriços, o Tribunal considerou que os Estados devem regular supervisionar e fiscalizar as actividades no âmbito da sua jurisdição susceptíveis de produzir esse tipo de danos. Daqui também decorrem, entre outros, os deveres de realizar estudos de impacte ambiental quando exista risco de dano significativo para o ambiente; de estabelecer planos e medidas de segurança para minimizar os riscos de acidentes industriais e mitigar os seus efeitos; e, de uma forma geral, de cooperar de boa fé para a protecção contra os danos ao ambiente. Mais especificamente, o Tribunal considerou que os Estados têm a obrigação de garantir *i)* o direito de acesso à informação relacionada com possíveis impactos sobre o ambiente, consagrado com o artigo 13 da Convenção, *ii)* o direito à participação pública das pessoas abrangidas pela sua jurisdição, consagrado no artigo 2 e 3, n.º 1, da Convenção, no processo de tomada de decisões e de adopção de políticas que possam afectar o ambiente, e *iii)* o direito de acesso à justiça, em relação às obrigações estatais de protecção do ambiente abordadas na Opinião.

### 1.2. O acesso à informação ambiental na Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Nem o direito ao ambiente nem o direito de acesso à informação ambiental estão consagrados na Convenção. Porém, o Tribunal de Estrasburgo tem proferido algumas decisões nas quais reconhece um direito de ser informado quanto a riscos que podem pôr em causa a vida e a integridade física, apelando aos artigos 2 (direito à vida) e 8 (direitos à privacidade e à inviolabilidade de domicílio e correspondência) — mas sobretudo a este último. Não pretendendo elaborar uma lista exaustiva, deixamos algumas referências<sup>11</sup>.

A primeira delas, e incontornável, é ao Acórdão *Guerra and Others vs. Italy* (de 19 de Fevereiro de 1998). Estava em causa o envenenamento de mais de uma centena de pessoas por trióxido de arsénico proveniente de uma fábrica de fertilizantes (Enichem), perto da

---

<sup>11</sup> Todos disponíveis em <https://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/>.

cidade de Manfredonia, ao longo de décadas. Os autores haviam solicitado informação sobre as características da actividade da fábrica junto das autoridades nacionais e foi-lhes negada. Quando a causa subiu ao Tribunal Europeu, este descartou a alegada violação do artigo 10 da Convenção, recusando a tese de que dele resultaria uma obrigação de divulgação de informação. Deu, todavia, por verificada a violação do artigo 8, na medida em que o Estado não conseguiu preservar o domicílio e a privacidade dos autores contra as emissões poluentes<sup>12</sup>.

Idêntica linha de raciocínio foi seguida no caso *Roche vs. the United Kingdom* (acórdão de 19 de Outubro de 2005). Estava aqui em causa um pedido de indemnização deduzido contra o Estado por um cidadão que fora exposto a gás mostarda durante o serviço militar e que foi forçado a reformar-se por invalidez em virtude de lesões alegadamente provocadas por essa exposição. O Tribunal de Estrasburgo considerou haver violação do artigo 8 da Convenção porque entendeu demonstrado que o Exército não disponibilizara ao autor mecanismos de acesso à informação relevante para a sua saúde.

O artigo 8 voltou a ser utilizado no caso *Vilnes and Others vs. Norway* (Acórdão de 5 de Dezembro de 2013), mais uma vez fazendo interferir informação com direito à integridade física (saúde). Desta feita discutiu-se o direito à reparação por défice de informação sobre a técnica de mergulho em águas profundas, reclamada por trabalhadores em plataformas petrolíferas da Noruega, e novamente o Tribunal deu por violado o artigo 8 da Convenção, por julgar que, importando a actividade riscos para a saúde, mesmo que não plenamente conhecidos num momento inicial, se desconsiderou o direito à privacidade dos autores não lhes prestando a informação disponível.

Finalmente, no caso *Brincat and Others vs. Malta* (Acórdão de 24 de Julho de 2014), os autores pediam compensação por exposição a amianto durante a reparação de navios, desde 1950 a 2000. Sendo certo que só a partir dos anos 1970 os riscos do amianto começaram a ser estudados, o Tribunal considerou que desde essa época o Estado maltês tinha obrigação de implementar medidas de minimização de riscos e de informar os trabalhadores sobre eles — mas na verdade só em 2003 o fez. Constatou, portanto, que os artigos 2 e 8 da Convenção foram violados.

---

<sup>12</sup> Ressalte-se que o Juiz Jambrech, em voto de vencido, tentou extrair do artigo 10 um direito com dimensão positiva, no sentido de tutelar pelo menos o direito a conhecer riscos vivenciais associados a actividades perigosas, que as autoridades italianas teriam o dever de não esconder; logo, a sua não prestação constituiria uma ingerência proibida pela Convenção.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Desta resenha resulta que a Convenção só enviesadamente — ou seja, via mediação interpretativa do Tribunal — protege o direito de acesso à informação “ambiental”, ou por outra, o acesso a informação que possa ter relevo para a protecção da saúde das pessoas. Deve realçar-se que em 2009, no caso *Kenedi vs Hungary* (Acórdão de 26 de Agosto de 2009), o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu (finalmente) que o artigo 10 tem uma dimensão positiva, que obriga o Estado e demais entidades públicas a fornecer aos cidadãos informação relevante para a defesa dos seus direitos (mas sublinhe-se que o caso não tinha feição ambiental).

### **2. DIREITO À PARTICIPAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO COM POTENCIAIS IMPACTOS SIGNIFICATIVOS PARA O AMBIENTE E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL**

Em Convenções de objecto específico, nomeadamente quando estão em jogo procedimentos de participação pública e momentos de consulta a comunidades potencialmente afectadas por grandes empreendimentos e alterações da realidade física envolvente, o acesso à informação surge, expressa ou implicitamente, integrado no direito à participação<sup>13</sup>.

#### **2.1. Na Convenção de Espoo, de 1991 (sobre avaliação de impacto ambiental transfronteiriça) e no Protocolo de Kiev, de 2003 (sobre avaliação ambiental estratégica transfronteiriça)**

Um primeiro exemplo de um instrumento vigente é da Convenção de Espoo (em vigor desde 1997). No texto originário, o acesso à informação é desenhado como uma obrigação do Estado. Ou seja, no contexto do procedimento de consulta que deve ter lugar quando um Estado autoriza ou promove um empreendimento/actividade com potenciais impactos transfronteiriços (cfr. os artigos 4 e 5 e o Apêndice II da Convenção), os Estados devem assegurar informação ao público e salvaguardar que os cidadãos possam exprimir comentários e tecer objecções relativamente aos projectos (cfr. o nº 8 do artigo 3). O Protocolo de Kiev

---

<sup>13</sup> A última evolução, neste contexto reside na adopção do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe a 4 de Março de 2018 em Escazú, na Costa Rica. O Acordo Regional tem o objectivo de garantir a implementação plena e efetiva na América Latina e Caribe dos direitos de acesso à informação ambiental, de participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, e de acesso à justiça em assuntos ambientais, bem como a criação e fortalecimento de capacidades e cooperação, contribuindo para a protecção do direito de todas as pessoas das gerações presentes e futuras a um ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável. O Acordo Regional encontra-se aberto para assinatura dos 33 países da América Latina e do Caribe, devendo entrar em vigor após a ratificação por 11 Estados Partes. No texto, focamos-nos nos exemplos vigentes no espaço jurídico europeu.

(em vigor desde 2010) manteve-se na mesma linha, mas já com o enquadramento da Convenção de Aarhus em fundo (v. *infra*), invocada no Preâmbulo. O artigo 8 do Protocolo coloca o direito de acesso à informação numa posição *funcional* em face do direito à participação em procedimentos de avaliação de impacto ambiental transfronteiriça, impondo aos Estados que assegurem: i) participação atempada e efectiva dos interessados; ii) extensível a organizações não governamentais; iii) veiculando toda a informação necessária relativa ao plano ou programa a adoptar; iv) através de meios apropriados, electrónicos e outros; v) indicando as autoridades intervenientes no procedimento.

Cumprir referir que na Conferência de Partes da Convenção de Espoo, que teve lugar em 2001, foi adoptada a Decisão II/3, a qual aprovou o projecto de *Guidance on public participation in environmental impact assessment in a transboundary context*<sup>14</sup>, cuja versão final emergiu da Terceira Conferência de Partes, de 2004. Este Guia interpretativo do n.º 8 do artigo 3 da Convenção, aplicável em sede de avaliação de impacto transfronteiriça, deve considerar-se aplicável também em sede de avaliação estratégica, no contexto do Protocolo de Kiev. Na sua Parte III, o Guia contém recomendações para tornar a participação do público mais efectiva no seio de procedimentos transfronteiriços, sublinhando a importância da implementação de mecanismos de cooperação entre os Estados envolvidos, de modo a aumentar a inteligibilidade da informação sobre o procedimento, tanto do ponto de vista funcional (autoridades envolvidas; locais de consulta; locais de realização de audiências públicas) como substancial (disponibilização de resumos não técnicos; tradução de peças do procedimento).

## **2.2. Na Convenção de Helsinquia de 1992 (sobre efeitos transfronteiriços de acidentes industriais)**

A Convenção de Helsinquia (em vigor desde 2000) lida com o direito de acesso à informação de modo mais directo, uma vez que está aí em jogo o direito a conhecer riscos para a vida e integridade física das pessoas em caso de acidentes com efeitos transfronteiriços. O artigo 9 associa o dever de informar e o direito de participar em procedimentos autorizativos de instalações cuja actividade possa gerar riscos graves para a população. Apesar de o interesse na obtenção de informação surgir enquadrado por um procedimento autorizativo no qual o público interessado deve ser chamado a participar, o n.º 3 do artigo 9

---

<sup>14</sup> Disponível aqui: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2004/eia/decision.III.8.e.pdf>

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

impõe às partes a implementação de vias, administrativas e jurisdicionais, através das quais os potenciais lesados possam fazer valer os seus direitos quer de estar informados sobre os riscos associados à actividade, potenciais e actuais, quer de formular opiniões e objecções durante a fase de consulta pública<sup>15</sup>.

### **2.3. Na Convenção de Helsínquia de 1992 (sobre protecção e utilização de rios e lagos internacionais)**

Da Convenção de Helsínquia (em vigor desde 1996) consta uma obrigação dos Estados ribeirinhos que façam uso comum das águas de rios e lagos internacionais no sentido de disponibilizarem ao público informação essencial sobre a qualidade das águas e sobre as condições das autorizações de uso a conceder. Esta informação deve ser fornecida em tempo razoável e disponibilizada gratuitamente, apesar de poderem ser cobradas taxas por serviços de cópia ou certificação (artigo 16).

A conclusão a retirar destes quatro exemplos é a de que o Direito Internacional do Ambiente, fortemente impulsionado pelo artigo 10 da Declaração do Rio de Janeiro (1992), confere cada vez mais importância ao direito de participar em procedimentos de tomada de decisão ambientalmente relevante, e com isso ilumina o direito de acesso à informação, sem o qual a participação não pode considerar-se efectiva. Os termos do acesso são relegados para a legislação interna, pelo que importava desenhá-los mais precisamente. Foi a Convenção de Aarhus — a quinta Convenção do conjunto de instrumentos celebrados no âmbito da UNECE/Comité Económico das Nações Unidas para a Europa, no qual as quatro anteriormente mencionadas estão incluídas — que estabeleceu os parâmetros mínimos de densificação do direito de acesso à informação ambiental, e é destes que nos vamos ocupar de seguida.

### **3. O REGIME DA CONVENÇÃO DE AARHUS**

A Convenção de Aarhus sobre acesso à informação, participação na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental foi assinada em 1998 e está em vigor desde 2001<sup>16</sup>. É

---

<sup>15</sup> Veja-se também o Anexo V da Convenção, de descreve o núcleo essencial da informação a fornecer pelas autoridades.

<sup>16</sup> Sobre a Convenção de Aarhus, v. P. OLIVER, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention*, in Fordham International Law Journal, n.º 1423, 2013 — disponível em <https://ssrn.com/abstract=2548232>; M. PRIEUR, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in RJE, n.º especial (La Convention d'Aarhus), 1999, pp. 9 segs; J.-P.

uma Convenção aberta à ratificação de qualquer Estado, dentro e fora do espaço europeu, e está aberta a ratificação ou acessão de todos os Estados – mas até agora só Estados europeus e da ex-URSS fazem parte, sobressaindo a ausência da Federação Russa. A União Europeia ratificou a Convenção de Aarhus em 2005, e em Portugal vigora desde 1993<sup>17</sup>.

A República Portuguesa encontra-se, portanto, numa posição de dupla vinculação face à Convenção de Aarhus. Por um lado, trata-se de uma obrigação de respeito de uma convenção internacional regularmente ratificada, derivada do Direito Internacional. Por outro lado, a necessidade de respeito da ordem jurídica portuguesa pela Convenção de Aarhus decorre do dever geral de respeito pelo Direito da União Europeia, que esta Convenção passou a integrar.

### 3.1. O direito de acesso à informação ambiental: pressupostos e limites

O direito de acesso à informação encontra-se disciplinado no artigo 4 da Convenção, embora se deva também ter em linha de conta o que consta nas alíneas a), b) e c) do n.º 3, e no artigo 2. Em síntese, da leitura conjugada destes dispositivos apura-se o seguinte:

i) O exercício do direito de acesso à informação assenta em *pressupostos positivos e negativos*. *Pressupostos positivos* são:

- pretender ter acesso a informação ambiental, tendo legitimidade para tal à luz do direito interno (note-se que a definição de 'público interessado' que consta do artigo 2 é circular, podendo levantar-se a questão de saber se as entidades públicas podem considerar-se interessadas);
- a informação solicitada ser 'informação ambiental';
- a informação estar na posse de entidades públicas que não exerçam funções judiciais ou legislativas (mas lendo a alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º fica a dúvida sobre se a informação circulada dentro de um procedimento legislativo está realmente excluída do acesso).

Por seu turno, configuram *pressupostos negativos* os seguintes:

- que a forma do pedido utilizada não seja a correcta;
- que a informação não tenha sido disponibilizada por outro meio acessível ao requerente.

ii) O exercício do direito de acesso à informação ambiental tem também *limites*, pois:

---

MARGUÉNAUD, *La Convention d'Aarhus et la Convention Européenne des droits de l'homme*, in RJE, n.º especial (La Convention d'Aarhus), 1999, pp. 77 segs.

<sup>17</sup> Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de Fevereiro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de Fevereiro.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

- os fundamentos de recusa são objecto de enumeração exaustiva;
  - vigora um princípio do *favor informare*, que obriga a um controlo de proporcionalidade quanto ao conteúdo das decisões de recusa e a uma interpretação restritiva dos fundamentos desta;
  - em especial, no que toca à interpretação do que deve entender-se por “emissões” — noção que surge como um contra-limite —, esta deve ser lida de forma abrangente<sup>18</sup>.
- iii) O exercício do direito de acesso à informação depende não só da criação de estruturas de acesso por parte do Estado (sobretudo de plataformas electrónicas), mas também da formação das populações sobre a importância de se estar informado quer sobre os riscos que incidem sobre o ecossistema enquanto valor intrínseco, quer sobre os riscos ambientais (em sentido amplo) com que convivem (cfr. o artigo 8 da Convenção).

### 3.2. A garantia jurisdicional do direito de acesso à informação ambiental

Nos termos do artigo 9 da Convenção de Aarhus, os direitos de acesso à informação, de participação na tomada de decisão ambiental e de oposição a decisões lesivas do ambiente (ou promoção de actuações necessárias para a protecção do ambiente) devem ser passíveis de tutela jurisdicional. No que tange mais directamente ao direito de acesso à justiça para promover a prestação de informação indevidamente recusada, o preceito estatui que as vias jurisdicionais postas à disposição do cidadão devem: ser i) céleres; ii) na dimensão de providência cautelar, se necessário; iii) reger-se pelos princípios do processo equitativo e da igualdade de armas; iv) não importar em custos de justiça intoleravelmente onerosos; e v) ser publicitadas<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> É esta a posição do Tribunal Geral, que afastou, no Acórdão de 8 de Outubro de 2013 (*Stichting Greenpeace Nederland and PAN Europe v. Commission*, proc. T-545/11), o entendimento vertido no *Implementation Guide* publicado pela UNECE — *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, p. 88, nota 198 (documento disponível aqui: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)). Neste *Implementation Guide*, a expressão reconduz-se às emissões industriais abrangidas pela directiva 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro, enquanto o Tribunal prefere a interpretação sistemática da Convenção, lendo o termo em articulação com o artigo 2, n.º 3 desta (portanto, com um espectro muito mais vasto, coincidente com qualquer “libertação directa ou indirecta de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído para o ar, a água ou o solo, a partir de fontes pontuais ou difusas com origem numa dada instalação”).

<sup>19</sup> Em Portugal, a Lei 26/2016, de 22 de Agosto, além de abrir a via da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (que é graciosa e gratuita), remete para o processo de intimação para prestação de informações, consulta de documentos e passagem de certidões previsto no artigo 104.º do CPTA — o qual constitui um processo urgente.

### 3.3. O Comité de Queixas (*Compliance Committee*) da Convenção de Aarhus

A Convenção de Aarhus conta com um bastante original mecanismo de salvaguarda do seu cumprimento. O artigo 15 da Convenção traçou os contornos de um sistema a estruturar pela Conferência de Partes, estabelecendo que deveria consistir num esquema não confrontacional, não judicial e consultivo. Até aqui, nada de extraordinário, considerando os padrões do Direito Internacional clássico. O que surpreende é que a decisão I/7 da COP, de Outubro de 2002, previu quatro tipos de pedidos de avaliação do cumprimento da Convenção ao Comité, às quais correspondem diferentes tipos de legitimidade: i) queixas de Estados-parte entre si; ii) consultas do próprio Estado sobre dúvidas acerca do seu cumprimento; iii) queixas do Secretariado; iv) queixas de indivíduos e ONGs sobre o cumprimento da Convenção por um Estado-parte. Isto para além de o Comité ter competência de iniciativa oficiosa para avaliar situações de eventual incumprimento.

A actividade do Comité tem sido muito intensa desde a sua criação, em 2002<sup>20</sup>. Os pedidos são previamente filtrados pelo Secretariado, que num primeiro momento inquire o Estado sobre a situação; caso não obtenha resposta ou esta seja insuficiente, a questão transita para análise do Comité. Da sua actuação resulta uma considerável quantidade de queixas apresentadas por particulares e associações não governamentais, algumas delas constatando situações de incumprimento às quais o Comité responde com recomendações, sempre publicitadas. As queixas apresentadas por Estados-parte são raras<sup>21</sup>.

## 4. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NA UNIÃO EUROPEIA

Como assinalámos acima, a União Europeia ratificou a Convenção de Aarhus — fê-lo pela Decisão do Conselho 2005/370/CE, de 17 de Fevereiro. Dessa ratificação resultou uma obrigação de incorporação da Convenção no ordenamento da União em dois planos: de um lado, a assimilação dos cânones de Aarhus pelo Direito Administrativo da União Europeia, isto é, num plano conformativo das relações dos cidadãos com a estrutura institucional da União; de outro lado, a harmonização do acesso à informação em matéria de ambiente dentro dos parâmetros da Convenção em todos os Estados-membros (refira-se que todos os Estados

---

<sup>20</sup> O Comité é composto por oito personalidades eleitas pela Conferência de Partes com base nos seus currículos.

<sup>21</sup> Cfr. V. KOESTER, *Le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus: un panorama des procédures et de la jurisprudence*, in REDE, 2007/3, pp. 251 segs, p. 263, nota 50.

da União Europeia são partes na Convenção). No primeiro plano, abordado em **4.1.**, a União Europeia aprovou o Regulamento CE 1367/2006, do Conselho, de 6 de Setembro. No segundo plano, que trataremos em **4.2.**, a incorporação traduziu-se na Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro. Para a compreensão deste último instrumento e das obrigações que dele resultam para Portugal, enquanto Estado-Membro da UE, é indispensável ter em conta a forma como a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante, TJUE) interpreta a Directiva – disso trataremos no ponto **4.3.**

**4.1. O Regulamento CE n.º 1367/2006, do Conselho, de 6 de Setembro (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) e o Regulamento CE n.º 1049/2001, do Conselho, de 30 de Maio (sobre acesso do público a documentos do Parlamento Europeu, Conselho e Comissão): uma articulação desarticulada**

Como se observou, a par da Directiva 4/2003/CE, o Regulamento n.º 1367/2006 incorpora as directrizes da Convenção de Aarhus nos relacionamentos interinstitucionais da União Europeia com os cidadãos, no que toca à informação sobre ambiente. Cumpre sublinhar que este regulamento vem na sequência de um anterior — Regulamento CE n.º 1049/2001, de 30 de Maio —, que teve por objectivo concretizar o direito plasmado no artigo 15 do TFUE, de acesso à informação em geral. Este regulamento foi adoptado no ano em que a Convenção de Aarhus entrou em vigor mas antes da ratificação da Convenção pela União Europeia, contemplando antecipativamente uma cláusula de articulação, no n.º 6 do artigo 2<sup>22</sup>.

O Regulamento CE n.º 1367/2006 vem sublinhar a necessidade de aplicação do regime de acesso à informação ambiental pelas Instituições abrangidas pelo Regulamento 1049 (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão), tal como este premonitoriamente previu. Trata-se, assim, de um regulamento especificamente dedicado à disciplina do direito de acesso à informação ambiental nas relações interinstitucionais, que vem estabelecer um regime especial — e fá-lo, desde logo, por força da vinculação da União Europeia ao direito convencional (artigo 261, n.º 2 do TFUE) e respondendo ao “convite” anunciado pelo

---

<sup>22</sup> “O presente regulamento não prejudica os direitos de acesso público a documentos na posse das instituições que possam decorrer de instrumentos de direito internacional ou de actos das instituições que os apliquem”.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

regulamento de 2001. Apesar deste contexto, detecta-se várias desarticulações entre os diplomas, como ressalta KRÄMER.

Os problemas incidem mormente sobre os fundamentos de recusa de acesso à informação. Confronte-se o artigo 4 do Regulamento CE n.º 1049/2001 com o artigo 6 do Regulamento CE n.º 1367/2006. Esta norma é especial em face da primeira; todavia, o artigo 6 acaba por remeter para as exceções consagradas no artigo 4, quando deveria ter estabelecido um quadro próprio, com um nível de protecção idêntico ou superior ao consagrado (no artigo 4) na Convenção de Aarhus. *Ou seja, o Regulamento n.º 1367/2006 deveria assumir-se como parâmetro de interpretação do Regulamento n.º 1049/2001, e não o contrário*. Assim, segundo KRÄMER<sup>23</sup>, pode apontar-se as distorções seguintes:

- i) Desde logo, a técnica legislativa do artigo 4 do Regulamento n.º 1049/2001 é contrária aos objectivos da Convenção de Aarhus: nesta norma, o interesse na confidencialidade presume-se e é o requerente que deve inverter a presunção; no quadro de Aarhus, ao contrário, presume-se o interesse público na divulgação e é a entidade que concede ou não a informação que deve ponderar os interesses de confidencialidade em causa no confronto com o interesse ambiental;
- ii) O Regulamento n.º 1049/2001 prevê que os pedidos de acesso sejam recusados, quando prejudiquem a protecção de "assuntos de defesa e militares". A Convenção de Aarhus refere-se apenas à "defesa nacional". Os "assuntos militares" podem incluir a administração de um aeroporto militar, a poluição do solo ou das águas por actividades militares. Não há motivo, portanto, para recusar o acesso à informação para *todas* as questões militares;
- iii) O Regulamento n.º 1049/2001 estabelece que o acesso à informação seja recusado, quando prejudique a "política financeira, monetária ou económica da Comunidade ou de um Estado-Membro". Tal excepção não existe na Convenção de Aarhus, o que significa que existe aqui uma desconformidade flagrante entre o direito da União Europeia e a Convenção;

---

<sup>23</sup> L. KRÄMER, *The Aarhus Convention and EU Law*, in A trilogia de Aarhus, coord. de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, Actas da Conferência realizada pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014, Lisboa, 2015, pp. 3 segs, 12-14 — disponível em [http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_trilogia\\_aarhus.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf)

O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO  
DA UNIÃO EUROPEIA

iv) O Regulamento n.º 1049/2001 dispõe que os pedidos de acesso à informação sejam recusados, quando a divulgação possa prejudicar "os interesses comerciais de uma pessoa singular ou colectiva, incluindo a propriedade intelectual". A Convenção de Aarhus permite que os pedidos sejam recusados, onde a divulgação seja susceptível de afectar negativamente "a confidencialidade das informações comerciais e industriais, sempre que essa confidencialidade seja prevista por lei para proteger um interesse económico legítimo".

A excepção aberta no Regulamento n.º 1049/2001 é, assim, muito mais ampla. Isto porque, em primeiro lugar, de acordo com a Convenção de Aarhus, deve existir uma legislação específica para proteger a informação comercial. Em segundo lugar — e mais importante — a norma não é suficiente em si mesma: também deve verificar-se a existência de um interesse "legítimo". Desta forma, a Convenção de Aarhus pretende excluir disposições "proteccionistas", que visam apenas salvaguardar os interesses dos operadores económicos, desconsiderando o interesse público em divulgar informações. A excepção consentida pela União Europeia não é, portanto, compatível com a Convenção de Aarhus;

v) O Regulamento n.º 1049/2001 estatui que não sejam divulgadas informações que prejudiquem a confidencialidade dos "processos judiciais e assessoria jurídica". A Convenção de Aarhus fornece uma excepção para "o curso da justiça". No que se refere aos processos judiciais, o TJUE considerou que a divulgação das alegações feitas pelas partes nos tribunais da União Europeia poderia ser obstaculizada, uma vez que a divulgação perturbaria o curso da justiça<sup>24</sup>. No que concerne à "assessoria jurídica", simplesmente tal excepção não existe no quadro da Convenção de Aarhus. O TJUE decidiu que, nos processos legislativos, o parecer jurídico prestado pelo Serviço Jurídico do Conselho devia ser divulgado e só poderia ser recusado em circunstâncias excepcionais<sup>25</sup>;

vi) O Regulamento n.º 1049/2001 consagra uma excepção quando admite que a divulgação da informação possa prejudicar "o objectivo das inspecções, investigações e auditorias". A Convenção de Aarhus, por seu turno, permite uma excepção à concessão da

---

<sup>24</sup> Acórdãos do TJUE de 21 de Setembro de 2010 (proc. apensos C-514/07P, C-528/07P e C- 532/07P).

<sup>25</sup> Acórdão do TJUE de 1 de Julho de 2008 (*Sweden and Turco v. Council*, proc. apensos C-39/05P e C-52/05P).

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

informação quando a divulgação possa afectar negativamente "a capacidade de uma autoridade pública conduzir um inquérito de natureza criminal ou disciplinar". O Regulamento n.º 1049/2001 afigura-se, portanto, muito mais amplo do que a Convenção.

Como se vê, a desarticulação concentra-se nos vários números do artigo 4 do Regulamento n.º 1049/2001, as quais franqueiam a entrada a mais argumentos de recusa de informação do que os previstos na Convenção de Aarhus — argumentos abstractamente justificáveis, mas num quadro geral, e já não no específico plano do acesso a informação ambiental (que apesar de ter um diploma próprio, acaba por não incorporar devidamente as prescrições de Aarhus). Esta desarticulação deu já origem a decisões da Justiça da União Europeia contrárias à Convenção, como o demonstra a decisão do Tribunal Geral no Acórdão de 15 de Junho de 2007 (*WWF-EPO v. Council of the European Union*, proc. T-264/04), na qual uma ONGA pretendia ter acesso a informação relacionada com emissões para o ambiente contida em documentos que serviam de base a negociações entre a União Europeia e a Organização Mundial do Comércio, o qual lhe foi negado com base no artigo 4, n.º 1, alínea a), 3.º travessão do artigo 4 do Regulamento n.º 1049/2001 (por remissão do Regulamento n.º 1367/2006). Isto porque se desconsiderou uma interpretação restritiva em face de um “interesse público superior”, não prevista no n.º 1 (embora estabelecida no n.º 2).

Em contrapartida, no Acórdão de 16 de Julho de 2015 (*ClientEarth v European Commission*, proc. C-612/13 P), o TJUE entendeu que a Comissão não poderia ter recusado prestar informação ambiental a uma ONGA com base na presunção de confidencialidade relativamente a documentos abrangidos pelo artigo 4, n.º 2, 3.º travessão, pois cabia-lhe demonstrar que as razões da confidencialidade eram superiores aos interesses defendidos pela Associação. E no Acórdão de 21 de Junho de 2012 (*IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v European Commission*, proc. C-135/11P), por seu turno, no qual estava em causa a concessão de informação a uma ONGA alemã sobre documentos enviados pelo Governo alemão à Comissão relativos à desclassificação de uma zona de rede Natura 2000, o TJUE deu razão à Associação explicando que o n.º 5 do artigo 4, invocado pelo Governo, não concede um puro direito de veto — antes cabendo ao Estado que detém a informação alegar como fundamento um dos motivos estabelecidos no artigo 4, n.ºs 1 a 3.

Em suma, afigura-se de toda a conveniência incorporar no Regulamento n.º 1367/2006 os parâmetros da Convenção de Aarhus, para prevenir decisões injustas e contraditórias e para

incrementar o acesso à informação ambiental por aqueles que altruisticamente cuidam da defesa de interesses que devem ser preocupação comum de todos.

#### 4.2. A Directiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente

O regime de amplo acesso à informação ambiental introduzido pela Convenção de Aarhus comunga de um princípio de administração aberta que não é estranho ao Direito da União Europeia. Como efeito, o artigo 15, n.º 1, do TFUE proclama o princípio da abertura como motor da boa governação e da promoção da participação da sociedade civil nos assuntos eurocomunitários<sup>26</sup>. É esta norma, conjugada com as normas relativas à política europeia para o ambiente, que explica a adopção, em 1990, de uma primeira Directiva sobre o acesso à informação ambiental<sup>27</sup> — hoje revogada pela 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. Também o artigo 42 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser convocado nesta sede, na medida em que consagra explicitamente o direito de cidadãos e pessoas colectivas com residência ou sede num Estado-membro de “acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”.

Ludwig KRÄMER<sup>28</sup> considera que, em geral, a Directiva 2003/4/CE transpõe correctamente a Convenção de Aarhus e incrementa o nível de protecção em face do quadro normativo anterior:

- i. As definições de *ambiente* e *autoridade pública* foram alargadas (cfr. o artigo 2, alíneas a) e b) da Directiva 90/313/CEE, e o artigo 2, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2003/4/CE);
- ii. As medidas sobre as quais se pode obter informação podem afectar o ambiente quer de forma positiva, quer negativa (antes a formulação abrangia apenas a informação que pudesse afectar pela negativa: cfr. o artigo 2, alínea a) da Directiva 90/313/CEE);
- iii. Os prazos foram precisamente fixados, à semelhança da Convenção (cfr. o artigo 4 da Directiva 2003/4/CE);
- iv. Apenas pode ser recusada a prestação de informação relativamente a dados/documentos inacabados (antes poderiam ser preservados de divulgação

<sup>26</sup> Era o artigo 255, e foi introduzido pelo Tratado de Amesterdão, em 1998.

<sup>27</sup> Trata-se da Directiva n.º 90/313/CEE, do Conselho, de 7 de Junho.

<sup>28</sup> L. KRÄMER, *The Aarhus Convention...*, cit., p. 6.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

documentos acabados desde que o procedimento estivesse em curso, ou seja, não terminado) — cfr. o artigo 4, n.º 1, alínea d), da Directiva 4/2003/CE;

- v. A nova directiva introduz um imperativo de ponderação do interesse público na divulgação de dados sob reserva mas que implicam emissões para o ambiente: ou seja, em princípio, tais dados não poderiam ser divulgados se cobertos por uma excepção mas, porque há um interesse público na sua divulgação, deve ponderar-se os ganhos para quem pede a informação em nome de um interesse colectivo e as perdas de quem tem interesse na sua reserva (tal ponderação inexistia no regime anterior) — cfr. o artigo 4, n.º 1, §2, da Directiva 4/2003/CE;
- vi. Prevê-se agora uma obrigação de transferência oficiosa do pedido para a autoridade que detém a informação, desonerando o requerente da retirada do pedido e da investigação sobre quem a detém (artigo 4, n.º 1, alínea a), da Directiva 4/2003/CE);
- vii. A recusa, total ou parcial, da informação, deve ser acompanhada da indicação das formas de recurso dessa decisão (artigo 4, n.º 5, da Directiva 4/2003/CE).

A Directiva 4/2003/CE constitui um elemento paramétrico da legislação ambiental da União Europeia, e convoca sobretudo a actuação dos Estados na incorporação das directrizes de Aarhus nos diferentes regimes (procedimentais e substantivos) sectoriais, pelo menos enquanto cada uma das directivas não for adaptada ao quadro de Aarhus. Isto remete-nos para um universo imenso de regimes, desde avaliação de impacto ambiental e estratégica, passando pelo controlo integrado da poluição, qualidade da água e do ar, até à introdução de OGMs no mercado e a procedimentos de autorização de prospecção e exploração de petróleo *offshore*. Além da incorporação nos regimes específicos, a parametrização segundo Aarhus deve ser promovida através da adaptação<sup>29</sup> e interpretação de toda a legislação europeia sobre acesso a informação ambiental de acordo com a Convenção. Esta constitui uma fonte paramétrica de mínimos — “a floor, not a ceiling” —, nos termos do artigo 216, n.º 2 do TFUE, como tem sido explicitado na jurisprudência do TJUE, que será estudada no ponto seguinte.

---

<sup>29</sup> Um exemplo de adaptação de um diploma não directamente relacionado com ambiente à Convenção reside no Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado. O artigo 63 deste Regulamento dispõe sobre a confidencialidade de informações relativas à protecção de interesses comerciais e à protecção da privacidade, mas o n.º 3 do preceito esclarece que a afirmação da confidencialidade “não prejudica a aplicação 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”.

#### **4.3. A interpretação pelo TJUE da Directiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente**

A exacta dimensão das obrigações de Portugal de transposição e implementação da Directiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente (e, indirectamente, da Convenção de Aarhus, que esta Directiva vem a concretizar para o espaço jurídico europeu) depende da interpretação que dela é feita pela instância jurisdicional da União Europeia: o TJUE. É à luz dessa jurisprudência que deve ser interpretada a legislação nacional de transposição.

A Directiva 2003/4/CE, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, foi transposta para a ordem jurídica portuguesa pela Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, entretanto revogada e substituída pela Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto (doravante, LADA), que vem disciplinar toda a matéria relativa ao acesso à informação administrativa, por um lado, e ambiental por outro lado. O tratamento da matéria por um só diploma legislativo induz simplificação do ordenamento. No entanto, pode levantar problemas, desde logo porque o regime de acesso à informação ambiental incide sobre objectos e sujeitos distintos, gozando de um regime também autónomo. Ao tratar ambos os regimes num só diploma, corre-se o risco de uma incorrecta percepção dos seus âmbitos de aplicação, parecendo tal assimilação assentar na ideia de que o regime de acesso à informação ambiental tem uma relação de especialidade relativamente ao acesso aos documentos administrativos – o que não corresponde à verdade, como se referiu, pois estamos perante regimes autónomos e paralelos.

De qualquer forma, a transposição da Directiva 2003/4/CE, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente, é assegurada pela parte da LADA, onde se inclui o direito de acesso à informação ambiental, sendo nesse âmbito que desempenha um papel central a jurisprudência do TJUE.

De uma forma geral, a jurisprudência do TJUE assume que o objectivo da Directiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente é assegurar, «no âmbito de aplicação do direito da União, um acesso de princípio às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou por conta destas»<sup>30</sup> e «atingir a mais vasta

---

<sup>30</sup> Cfr. o Acórdão do TJUE *Fish Legal*, proc. C-279/12, de 19 de Dezembro de 2013, n.º 35; cfr. também os Acórdãos *Ville de Lyon*, proc. C-524/09, de 22 Dezembro de 2010, n.º 36; e *Flachglas Torgau*, proc. C-204/09, de 14 de Fevereiro de 2012, n.º 30.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

disponibilização e divulgação sistemáticas junto do público de informação sobre ambiente»<sup>31</sup>, obrigação que decorre para a União Europeia da sua vinculação à Convenção de Aarhus. Por esse motivo, a Directiva veio instituir «um regime geral destinado a garantir que qualquer pessoa singular ou coletiva de um Estado-Membro tenha direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome, sem ter de justificar o seu interesse»<sup>32</sup>.

O TJUE, neste contexto, veio admitir que «para efeitos da interpretação da Directiva 2003/4, há que ter em conta o texto e o objeto da Convenção de Aarhus que esta diretiva visa transpor para o direito da União»<sup>33</sup>, bem como a sua própria sistemática<sup>34</sup>. É estabelecido assim um interessante diálogo entre o Direito Internacional regional, onde a Convenção se insere, e o Direito da União Europeia.

Ainda no âmbito desse diálogo, o TJUE também já analisou a possibilidade de recurso ao Guia prático de aplicação da Convenção de Aarhus, tendo concluído que «embora seja admissível tomar em consideração o Guia», pelo menos «para a interpretação dos artigos 2.º, n.º 2, e 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, (...) este não reveste força obrigatória e não tem o alcance normativo das disposições da Convenção de Aarhus»<sup>35</sup>.

O essencial, para esse efeito, incide na interpretação dos elementos normativos constantes do artigo 3, n.º 1, da Directiva 2003/4, que estabelece o dever genérico traduzido em que «os Estados-Membros asseguram que as autoridades públicas sejam, nos termos da (...) 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».

Um dos primeiros elementos desse enquadramento é a definição do âmbito de aplicação da Directiva e das obrigações que ela contém.

Nesse âmbito, decorre da jurisprudência do TJUE que deve ser adoptada uma concepção ampla de “informações sobre o ambiente” para efeitos do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2003/4<sup>36</sup>. Esta concepção é importante para delimitar as matérias e os documentos

---

<sup>31</sup> Cfr. os Acórdãos *Fish Legal (cit.)*, n.º 66; e *Bayer CropScience SA NV*, proc. C-442/14, de 23 de Novembro de 2016, n.º 55

<sup>32</sup> Cfr. os Acórdãos *Fish Legal (cit.)*, n.º 36; *Flachglas Torgau (cit.)*, n.º 31.

<sup>33</sup> Cfr. os Acórdãos *Fish Legal (cit.)*, n.º 37; *Flachglas Torgau (cit.)*, n.º 40 e *Bayer CropScience SA NV (cit.)*, n.º 54.

<sup>34</sup> Cfr. o Acórdão do TJUE *Deutsche Umwelthilfe*, proc. C-515/11, de 18 de Julho de 2013, n.º 32.

<sup>35</sup> Cfr. os Acórdãos do TJUE *Fish Legal (cit.)*, n.º 38; *Solvay*, proc. C-182/10, de 16 de Fevereiro de 2012, n.º 27.

<sup>36</sup> Abrangendo, por exemplo, a «informação produzida no âmbito de um procedimento nacional de autorização ou de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico tendo em vista a determinação do teor

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

sobre os quais incide o dever de informação pois «o direito de acesso garantido pela Diretiva 2003/4 só se coloca na medida em que as informações solicitadas estejam abrangidas pelas prescrições relativas ao acesso do público previstas por esta diretiva, o que pressupõe, nomeadamente, que as mesmas constituam “informação sobre ambiente”», para efeitos do artigo 2.º, n.º 1, «o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar»<sup>37</sup>.

No que diz respeito à delimitação do âmbito subjectivo, é importante perceber o que deve ser entendido como “autoridades públicas”. Este termo é definido no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 abrangendo três categorias. Na alínea a) deste preceito faz-se referência ao «governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos». Aqui se incluem, de acordo com o TJUE as entidades que, do «ponto de vista orgânico, são autoridades administrativas, a saber, aquelas que fazem parte da Administração Pública ou do poder executivo do Estado, independentemente do seu nível»<sup>38</sup>.

Por seu turno, a alínea b) introduz a necessidade de interpretar “autoridades públicas” «num sentido funcional», ou seja, incluindo «as entidades, quer sejam pessoas coletivas de direito público ou de direito privado, que estão encarregues, por força do regime legal que lhes é aplicável, da realização de serviços de interesse público, nomeadamente no domínio do ambiente, e que são, para tal, investidas de poderes exorbitantes quando comparados com as regras aplicáveis nas relações entre pessoas de direito privado»<sup>39</sup>. Nesse contexto, «apenas as entidades que, nos termos de uma base jurídica especificamente definida na legislação nacional que lhes é aplicável, estão habilitadas a exercer funções administrativas públicas podem estar abrangidas pela categoria das “autoridades públicas”»<sup>40</sup>. No entanto, apesar da remissão para o direito nacional, de acordo com o TJUE, a determinação sobre «se as funções de que estão investidas essas entidades nos termos da legislação nacional constituem “funções administrativas públicas”», para estes efeitos, «deve ser examinada à luz do direito da União e de elementos de interpretação pertinentes da Convenção de Aarhus que permitam chegar a uma definição autónoma e uniforme do referido conceito»<sup>41</sup>. No que respeita aos critérios que devem ser tidos em conta para determinar se funções exercidas pela entidade em causa nos termos da legislação nacional estão abrangidas pelo conceito de «funções administrativas públicas», o Tribunal de Justiça já indicou que resulta tanto da própria Convenção de Aarhus

---

máximo de um pesticida, de um composto deste ou dos seus produtos de transformação nos alimentos e bebidas» (cfr. Acórdão *Stichting Natuur en Milieu*, proc. C-266/09, de 16 de Dezembro de 2010, n.º 42-43).

<sup>37</sup> Cfr. os Acórdãos *Fish Legal (cit.)*, n.º 39; *Flachglas Torgau (cit.)*, n.º 32.

<sup>38</sup> Cfr. o Acórdão *Fish Legal (cit.)*, n.º 51.

<sup>39</sup> Cfr. o Acórdão *Fish Legal (cit.)*, n.º 52.

<sup>40</sup> Cfr. o Acórdão *Fish Legal (cit.)*, n.º 48.

<sup>41</sup> Cfr. o Acórdão *Fish Legal (cit.)*, n.º 48.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

como da Diretiva 2003/4 que, ao mencionarem as «autoridades públicas», os seus autores pretenderam designar as autoridades administrativas, uma vez que, nos Estados, são elas que habitualmente, no exercício das suas funções, possuem as informações sobre ambiente<sup>42</sup>.

Por fim, também está incluída na definição de “autoridades públicas”, no âmbito da alínea c), «qualquer entidade que não determina de forma efetivamente autónoma a maneira como exerce as funções no domínio do ambiente que lhe foram atribuídas» por «uma autoridade pública» no sentido das alíneas a) ou b) ter poder de «influenciar de forma decisiva a ação dessa entidade no referido domínio». Nesse contexto, «é irrelevante a forma» adoptada pela entidade, pelo que «o simples facto de ser uma sociedade comercial sujeita a um regime específico de regulação para o setor em causa não exclui um controlo»<sup>43</sup>.

Nestes casos, «tais sociedades só estão obrigadas a comunicar as informações sobre ambiente que estejam na sua posse no âmbito da prestação desses serviços públicos» e «não são obrigadas a disponibilizar informações sobre ambiente se for pacífico que estas não estão relacionadas com a prestação dos referidos serviços públicos»<sup>44</sup>. Assim, neste último caso, de entidades “sob o controlo” de uma das autoridades públicas em sentido orgânico ou material, o dever de prestação de informações ambientais abrange apenas a sua actividade na prestação de um serviço público.

A Directiva, no seu artigo 2.º, n.º 2, 2.º par, 1.º período, autoriza os Estados-Membros a excluírem do âmbito das “autoridades públicas” os órgãos ou as instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa. De acordo com o TJUE, esta possibilidade «tem por objeto permitir que os Estados-Membros fixem as regras próprias para assegurar o bom desenrolar do processo de adoção das leis tendo em conta que, nos diferentes Estados-Membros, a informação dos cidadãos está, em princípio, suficientemente garantida no quadro do processo legislativo»<sup>45</sup>. Neste âmbito, cabe ao TJUE determinar a forma como o conceito deve ser interpretado, já que «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 contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da

<sup>42</sup>Cfr. os Acórdãos *Fish Legal* (cit.), n.º 49; *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 40.

<sup>43</sup>Cfr. o Acórdão *Fish Legal* (cit.), n.º 68 a 70.

<sup>44</sup>Cfr. os Acórdãos *Fish Legal* (cit.), n.º 81-82.

<sup>45</sup>Cfr. os Acórdãos *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 43; e *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 23.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa»<sup>46</sup>. Para além disso, na medida em que o preceito permite aos Estados-Membros derogarem o regime geral previsto na Diretiva, este «não pode ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir, devendo o alcance das exceções aí previstas ser determinado tendo em conta as finalidades» da diretiva<sup>47</sup>.

O TJUE assim definiu que, atendendo às diferenças susceptíveis de existir entre os processos legislativos dos Estados-Membros, deve ser adoptada «uma interpretação funcional do conceito de “órgãos ou instituições no exercício da sua competência [...] legislativa”» por causa da necessidade de assegurar uma aplicação uniforme da Diretiva 2003/4<sup>48</sup>. Isto significa que é possível o controlo da compatibilidade com a Directiva dos órgãos isentados por parte do TJUE. Nesse âmbito, o TJUE considerou ser de «perfilhar uma conceção lata do processo legislativo, que englobe as diferentes etapas deste processo até à promulgação da lei eventualmente adotada nesse quadro»<sup>49</sup>.

No contexto desse controlo, o Tribunal já decidiu que a excepção «pode ser aplicada aos ministérios na medida em que participem no processo legislativo, nomeadamente através da apresentação de projetos de lei ou de pareceres, e que essa faculdade não está subordinada ao respeito das condições enunciadas no artigo 2, n.º 2, §2.º, 1.º período»<sup>50</sup>. No entanto, é de adoptar «uma interpretação restritiva segundo a qual apenas os processos suscetíveis de conduzir à adoção de uma lei ou de uma norma hierarquicamente equivalente são abrangidos» - pelo que a excepção não abrange actos hierarquicamente inferiores a uma lei<sup>51</sup>. Assim, «a natureza do ato em causa, em especial a circunstância de se tratar de um ato de alcance geral, não é, por si só, suscetível de isentar o órgão que adota esse ato das obrigações de informação» decorrentes da Diretiva<sup>52</sup>. Na falta de um conceito uniforme, na União, «sobre o que se deve entender por lei ou por norma hierarquicamente equivalente» para estes efeitos, o TJUE acrescentou que «esta apreciação depende do direito dos Estados-Membros, sob reserva de não pôr em causa o efeito útil desta diretiva»<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> Cfr. os Acórdãos *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 37; e *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 21.

<sup>47</sup> Cfr. os Acórdãos *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 38; e *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 22.

<sup>48</sup> Cfr. os Acórdãos *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 49-50; e *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 24.

<sup>49</sup> Cfr. o Acórdão *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 56.

<sup>50</sup> Cfr. o Acórdão *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 51.

<sup>51</sup> Cfr. o Acórdão *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 29 e 36.

<sup>52</sup> Cfr. o Acórdão *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 30.

<sup>53</sup> Cfr. o Acórdão *Deutsche Umwelthilfe* (cit.), n.º 35.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Essa interpretação restritiva também tem um sentido temporal, ou seja, para o TJUE, «não se afigura justificar-se o prolongamento da derrogação ao princípio (...) do direito de acesso às informações sobre ambiente para lá do termo» do processo legislativo<sup>54</sup>.

Uma outra área abrangida pela interpretação do TJUE encontra-se no poder de indeferimento do pedido de informação, previsto no artigo 4.º da Directiva. Nesse âmbito, considerou que «a divulgação de informação deve ser a regra geral e os motivos de indeferimento referidos por essas disposições devem ser interpretados de forma restritiva»<sup>55</sup>.

Assim, quando o artigo 4, n.º 2, 1.º parágrafo, alínea a), da Directiva 2003/4, estabelece que a proteção da confidencialidade dos procedimentos públicos deve estar «previsto por lei» (o que corresponde à exigência prevista no artigo 4.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus segundo a qual o segredo dos procedimentos deve estar «previsto no direito interno»), o TJUE entendeu que o legislador da União exigia «que existisse no direito nacional uma norma expressa cujo alcance fosse exatamente determinado, e não apenas um contexto jurídico geral». No entanto, esta exigência «não pode ser interpretada no sentido de que impõe que todas as condições de aplicação do fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente sejam determinadas detalhadamente quando, pela sua própria natureza, as decisões a tomar neste domínio estejam estritamente dependentes do regime concreto em que são adotadas e devam apreciar a natureza dos documentos em causa e a fase do procedimento administrativo em que o pedido de informações é formulado»<sup>56</sup>.

Para além disso, o TJUE estabeleceu que o artigo 4º da Directiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a ponderação entre o interesse público prosseguido pela divulgação de uma informação sobre ambiente e o interesse particular prosseguido pela recusa de divulgar deve ser feita em cada caso concreto submetido às autoridades competentes. Assim embora o legislador nacional possa estabelecer, através de uma norma de carácter geral, critérios que permitam facilitar essa apreciação comparada dos interesses em presença, essa disposição não pode dispensar as autoridades competentes de proceder efectivamente a uma análise particular de cada situação que lhes seja submetida no âmbito de um pedido de acesso a uma informação sobre ambiente com base na Directiva 2003/4<sup>57</sup>.

No que diz respeito ao poder de ponderação, o TJUE referiu que «quando uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou quando essas informações são

<sup>54</sup> Cfr. o Acórdão *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 56.

<sup>55</sup> Cfr. o Acórdão *Stichting Natuur en Milieu* (cit.), n.º 52.

<sup>56</sup> Cfr. o Acórdão *Flachglas Torgau* (cit.), n.º 61-62.

<sup>57</sup> Cfr. o Acórdão *Stichting Natuur en Milieu* (cit.), n.º 57 a 59.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

detidas por sua conta, essa autoridade pode, ao ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, para apreciar um pedido no sentido de essas informações serem postas à disposição de uma pessoa singular ou colectiva, ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento, previstos nessa disposição»<sup>58</sup>.

Nesse contexto, o TJUE já reconheceu que, quando as autoridades competentes de um Estado-Membro recebem um pedido de acesso a informações sobre ambiente, que foram prestadas pelo requerente de uma autorização de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos abrangido por um pedido de protecção como segredo industrial ou comercial (artigo 14 da Directiva 91/414) que considerem justificado, estas devem, contudo, deferir o pedido de acesso a tais informações se as mesmas forem relativas a emissões para o ambiente ou se, nos demais casos, o interesse público prosseguido pela divulgação for considerado superior à recusa de divulgar<sup>59</sup>.

O TJ também já admitiu que «a autoridade competente, chamada a pronunciar-se, com base na Directiva 2003/4, sobre um pedido de acesso a informações apresentadas pelo requerente de uma autorização de colocação no mercado de um produto fitofarmacêutico ou biocida no âmbito do procedimento previsto para a obtenção dessa autorização, não tem a obrigação de o deferir e de divulgar as informações solicitadas pela simples razão de este requerente não ter pedido o tratamento confidencial destas informações a montante, no âmbito do referido procedimento»<sup>60</sup>.

É ainda de referir a jurisprudência do TJUE relativa à cobrança de taxas pela prestação da informação. De facto, nos termos do artigo 5, n.º 2, da Directiva 2003/4, as autoridades públicas podem cobrar uma taxa pelo fornecimento de informações sobre o ambiente, desde que não exceda um montante razoável. A cobrança de uma taxa é sujeita a duas condições cumulativas: *i)* os elementos sobre os quais é calculado o montante da taxa devem ser relativos ao «fornecimento» das informações pedidas sobre o ambiente; e *ii)* é necessário que o montante global da taxa não exceda um «montante razoável»<sup>61</sup>.

Para determinar o que constitui um «fornecimento» de informações sobre ambiente, nesse contexto, o TJUE recorreu à articulação entre o artigo 5, n.º 1 e 2, da Directiva 2003/4.

---

<sup>58</sup> Cfr. o Acórdão *Office of Communications/The Information Commissioner*, proc. C-71/10, de 28 de Julho de 2011, n.º 32.

<sup>59</sup> Cfr. o Acórdão *Stichting Natuur en Milieu (cit.)*, n.º 50, 52 a 54.

<sup>60</sup> Cfr. o Acórdão *Bayer CropScience SA NV (cit.)*, n.º 47.

<sup>61</sup> Cfr. o Acórdão *East Sussex County Council*, proc. C-71/14, de 6 de Outubro de 2015, n.º 29.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Assim, «a Diretiva 2003/4 faz uma distinção entre, por um lado, o «fornecimento» de informações sobre ambiente, pelo qual as autoridades públicas podem exigir o pagamento de uma taxa, em virtude do artigo 5.º, n.º 2, (...) e, por outro, o «acesso» aos registos ou às listas públicas estabelecidas e atualizadas como previsto no artigo 3.º, n.º 5, (...) bem como a «consulta *in loco*» das informações pedidas, que são gratuitas, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1». Nestes termos, de acordo com o TJUE, resulta dos artigos 5.º, n.º 2, e 3.º, n.º 5, da Diretiva 2003/4, que os Estados-Membros «não só estão obrigados a elaborar e manter atualizadas listas acessíveis ao público de autoridades públicas e registos ou listas da informação sobre ambiente na posse dessas autoridades e dos centros de informação, assim como instalações para consulta das informações pedidas», mas também a dar-lhes acesso gratuito. Daqui resulta que, «em princípio», só «os custos decorrentes do estabelecimento e atualização dos referidos registos, listas e instalações para consulta são imputáveis ao “fornecimento” de informações sobre ambiente e só por eles as autoridades nacionais têm o direito de exigir o pagamento de uma taxa» - onde não se incluem os custos de manutenção de uma base de dados<sup>62</sup>. Assim, «os custos relativos ao “fornecimento” de informações sobre ambiente, que são exigíveis com base no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, englobam não só as despesas de correio e com fotocópias mas também os custos imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários da autoridade pública em causa para responderem a um pedido de informações individual, o que compreende, designadamente, o tempo para procurar as informações em questão e pô-las no formato pedido»<sup>63</sup>.

Relativamente à segunda condição, ou seja, o limite imposto ao valor da taxa prevista de não deve exceder um montante razoável, «resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça respeitante ao artigo 5.º da Diretiva 90/313, que continua a ser pertinente para a aplicação do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, que importa afastar qualquer interpretação do conceito de “montante razoável” que seja suscetível de produzir um efeito dissuasivo nas pessoas que pretendam obter informações ou de limitar o direito ao seu acesso». Ora, para apreciar se a taxa tem um efeito dissuasivo «há que ter em conta tanto a situação económica do requerente da informação como o interesse geral ligado à proteção do ambiente»<sup>64</sup>.

Por fim, o TJUE também já se pronunciou sobre a obrigação dos Estados Membros, prevista no artigo 6, n.º 1, da Diretiva 2003/4, de garantir que qualquer requerente de informações tenha acesso a um processo pelo qual os atos ou omissões da autoridade pública

<sup>62</sup> Cfr. o Acórdão *East Sussex County Council (cit.)*, n.º 31-37.

<sup>63</sup> Cfr. o Acórdão *East Sussex County Council (cit.)*, n.º 39.

<sup>64</sup> Cfr. o Acórdão *East Sussex County Council (cit.)*, n.º 42 e 43.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei. O n.º 2 do mesmo preceito estabelece que os Estados Membros devem garantir que o requerente tenha direito a um recurso relativamente aos atos ou omissões da autoridade pública, junto de um tribunal ou de outro organismo independente e imparcial estabelecido por lei, cujas decisões possam ser definitivas.

Na ausência de normas específicas do Direito da UE, diz-nos o princípio da autonomia dos Estados-Membros que cabe a estes determinar quais «os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União». Existem, no entanto, limites a esse poder: «estas modalidades não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a ações similares de natureza interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (acórdão Gruber, C 570/13, EU:C:2015:231, n.º 37 e jurisprudência aí referida)». O TJUE também analisa a garantia de acesso à justiça e aos tribunais constante do artigo 47 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no contexto deste último limite. Cabe, assim, à ordem jurídica dos Estados Membros a determinação do alcance dos da fiscalização administrativa ou judicial prevista nesta Diretiva, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade<sup>65</sup>.

Neste âmbito, o TJUE já concluiu que deve existir uma fiscalização administrativa e judicial efetiva da cobrança de uma taxa pelo fornecimento de informações, em especial do cumprimento dos requisitos dessa taxa descritos *supra*<sup>66</sup>.

## REFERÊNCIAS

### I. DOCTRINA

AMADO GOMES, Carla. Risco tecnológico, comunicação do risco e direito a saber. In: GOMES, Carla Amado (Coord.). *Direito(s) do(s) Risco(s) tecnológicos*. Lisboa: AAFDL, 2014. p. 17-38.

BIERMANN, Franz. “Common concern of Mankind”: The emergence of a new concept of International Environmental Law. *Archiv des Völkerrechts*, Tübingen, n. 4, p. 426-481, dez. 1996.

<sup>65</sup> Cfr. o Acórdão *East Sussex County Council (cit.)*, n.º 50-53.

<sup>66</sup> Cfr. o Acórdão *East Sussex County Council (cit.)*, n.º 56.

## O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

BROWN WEISS, Edith. The coming water crisis: a common concern of Mankind. *Transnational Environmental Law*, Cambridge University Press, n. 1, p. 153-168, 2012.

BRUNÉE, Jutta. Common Areas, Common Heritage, and Common Concern. In: BODANSKY, Daniel. BRUNÉE, Jutta; HEY, Hellen (eds.) *Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 550 ss.

LIXINSKI, Lucas. Treaty Interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: expansionism at the service of the unity of International Law. *European Journal of International Law*, v. 21, n. 3, p. 585-604, aug. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ejil/chq047>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU Law. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Thiago (Coord.) *A trilogia de Aarhus: Actas da Conferência realizada pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015. p. 3-28. Disponível em: <[http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_trilogia\\_aarhus.pdf](http://icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

KOESTER, Veit. Le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus: un panorama des procédures et de la jurisprudence. *REDE: Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, Limoges, n. 3, p. 251-275, sep. 2007.

MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. La Convention d'Aarhus et la Convention Européenne des droits de l'homme. *RJE: Revue juridique de l'Environnement*, n° especial (La Convention d'Aarhus), p. 77-87, 1999.

OLIVER, Peter. Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention. *Fordham International Law Journal*, Fordham University School of Law, New York, v. 36, n. 5, p. 1423-1470, 2013. Disponível em: <<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2638&context=ilj>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. *RJE: Revue juridique de l'Environnement*, n° especial (La Convention d'Aarhus), p. 9-29, 1999.

SHELTON, Dinah. Common concern of Mankind. *Iustum Aequum Salutare*, Budapest, n. 1, p. 33-40, 2009.

## II. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

### Tribunal Geral:

Acórdão de 8 de Outubro de 2013 (*Stichting Greenpeace Nederland and PAN Europe v. Commission*, proc. T-545/11)

### Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE):

Acórdão de 23 de Novembro de 2016 (proc. C-442/14)

Acórdão de 6 de Outubro de 2015 (proc. C-71/14)

Acórdão de 19 de Dezembro de 2013 (proc. C-279/12)

O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO  
DA UNIÃO EUROPEIA

Acórdão de 18 de Julho de 2013 (proc. C-515/11)  
Acórdão de 16 de Fevereiro de 2012 (proc. C-182/10)  
Acórdão de 14 de Fevereiro de 2012 (proc. C-204/09)  
Acórdão de 28 de Julho de 2011 (proc. C-71/10)  
Acórdão de 22 Dezembro de 2010 (proc. C-524/09)  
Acórdão de 16 de Dezembro de 2010 (proc. C-266/09)  
Acórdão de 21 de Setembro de 2010 (proc. apensos C-514/07P, C-528/07P e C- 532/07P)  
Acórdão de 1 de Julho de 2008 (proc. apensos C-39/05P e C-52/05P)