



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

6 de outubro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Convenção de Aarhus — Diretiva 2003/4/CE — Artigos 5.º e 6.º — Acesso do público às informações sobre ambiente — Taxa pelo fornecimento de informações sobre ambiente — Conceito de ‘montante razoável’ — Custos de manutenção de uma base de dados e custos gerais — Acesso à justiça — Recurso administrativo e judicial da decisão que impõe uma taxa»

No processo C-71/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (Reino Unido), por decisão de 4 de fevereiro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de fevereiro de 2014, no processo

East Sussex County Council

contra

Information Commissioner,

estando presentes:

Property Search Group,

Local Government Association,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz (relator), presidente de secção, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de dezembro de 2014,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do East Sussex County Council, por R. Cobb e C. Brannigan, solicitors, e N. Fleming, QC,

— em representação do Information Commissioner, por R. Bailey, solicitor, e A. Proops, barrister,

* Língua do processo: inglês.

- em representação do Property Search Group, por N. Clayton,
- em representação da Local Government Association, por R. Cobb, solicitor,
- em representação do Governo do Reino Unido, por L. Christie, na qualidade de agente, assistido por J. Maurici e S. Blackmore, barristers,
- em representação do Governo dinamarquês, por C. Thorning e M. Wolff, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Pignataro-Nolin, L. Armati e J. Norris-Usher, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de abril de 2015,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 5.º e 6.º 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 L 41, p. 26).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o East Sussex County Council (Conselho do Condado de East Sussex, a seguir «County Council») ao Information Commissioner (Comissário para a informação) relativamente a uma decisão deste último que declara ilícita uma taxa exigida pelo County Council para o fornecimento de informações sobre ambiente à PGS Eastbourne, uma empresa de pesquisas imobiliárias.

Quadro jurídico

Direito internacional

- 3 A Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente foi 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 L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»).
- 4 O artigo 4.º da referida Convenção, intitulado «Acesso à informação ambiental», prevê, no seu n.º 1, que, sob um certo número de reservas e condições, cada parte nesta mesma Convenção deve assegurar que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público, em conformidade com o disposto na legislação nacional, tal informação.
- 5 O artigo 4.º, n.º 8, da Convenção de Aarhus precisa:

«Cada parte pode autorizar as suas autoridades públicas a cobrar uma taxa pela colocação da informação à disposição, mas tal taxa não deve ultrapassar um montante razoável. As autoridades públicas que tencionem aplicar uma taxa à colocação da informação à disposição devem apresentar aos requerentes uma tabela das taxas previstas, indicando as circunstâncias que justificam a sua cobrança ou a concessão de isenções, assim como os casos em que a colocação da informação à disposição está sujeita à condição de pagamento prévio de tais taxas.»

- 6 O artigo 9.º desta Convenção, intitulado «Acesso à justiça», dispõe, no seu n.º 1:

«Cada parte assegurará, nos termos da respetiva legislação nacional, o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei, a qualquer pessoa que considere que o pedido de informações por si apresentado nos termos do disposto no artigo 4.º foi ignorado, indevidamente recusado, no todo ou em parte, objeto de uma resposta incorreta, ou que não tenha recebido um tratamento consentâneo com o disposto no mesmo artigo.

Caso uma parte preveja tal recurso judicial, deve igualmente garantir à pessoa em causa o acesso a um procedimento rápido, estabelecido por lei, gratuito ou pouco dispendioso, de reconsideração por uma autoridade pública ou de revisão por uma instância independente e imparcial que não seja um tribunal.

[...]»

Direito da União

Diretiva 90/313/CEE

- 7 Segundo o artigo 5.º da Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158, p. 56):

«Os Estados-Membros podem cobrar o fornecimento da informação, mas o pagamento não pode ser superior a um custo razoável.»

Diretiva 2003/4

- 8 Os considerandos 2 e 18 da Diretiva 2003/4 enunciam:

«(2) [...] A presente diretiva alarga o direito de acesso atualmente existente, consagrado na Diretiva 90/313/CEE.

[...]

(18) As autoridades públicas devem poder cobrar uma taxa pelo fornecimento de informação sobre ambiente, mas essa taxa deverá ser razoável, o que implica que, regra geral, as taxas não devem exceder os custos reais de obtenção da documentação em questão. [...]»

- 9 O artigo 1.º, alínea a), desta diretiva dispõe:

«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, [...]»

- 10 O artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«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 O artigo 3.º, n.º 5, dessa mesma diretiva dispõe:

«Para efeitos do presente artigo, os Estados-Membros devem zelar por que:

[...]

c) Sejam estabelecidas disposições práticas para assegurar que o direito de acesso à informação ambiental possa ser efetivamente exercido, tais como:

- Designação de responsáveis de informação,
- Criação e manutenção de instalações para consulta das informações pedidas,
- Listas acessíveis ao público de autoridades públicas e registos ou listas da informação sobre ambiente na posse dessas autoridades e dos centros de informação, contendo indicações claras sobre onde encontrar tal informação.

[...]»

12 O artigo 5.º da Diretiva 2003/4, sob a epígrafe «Taxas», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. O acesso a eventuais registos ou listas públicas elaboradas e mantidas nos termos do n.º 5 do artigo 3.º, e a consulta *in loco* da informação solicitada, serão gratuitos.

2. As autoridades públicas podem cobrar uma taxa pelo fornecimento de informação sobre o ambiente, desde que não exceda um montante razoável.»

13 O artigo 6.º desta diretiva, sob a epígrafe «Acesso à justiça», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Os Estados-Membros devem garantir que qualquer requerente que considere que o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente indeferido (na totalidade ou em parte), que obteve uma resposta inadequada ou não foi tratado nos termos dos artigos 3.º, 4.º ou 5.º, tenha acesso a um processo pelo qual os atos ou omissões da autoridade pública em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei. Esse processo deve ser célere e gratuito ou pouco oneroso.

2. Além do recurso previsto no n.º 1, 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. Os Estados-Membros podem ainda prever que terceiros lesados pela divulgação de informações possam também ter direito de recurso.»

Direito do Reino Unido

14 O Regulamento relativo à informação sobre ambiente de 2004 (Environmental Information Regulations 2004, a seguir «EIR 2004») tem por objetivo transpor a Diretiva 2003/4 para o direito interno.

15 O artigo 8.º, n.ºs 1 a 3, do EIR 2004 dispõe:

«1. Nas condições dispostas nos n.ºs 2 a 8, uma autoridade pública pode, quando disponibiliza informações sobre ambiente [...], cobrar uma taxa pela disponibilização da informação.

2. Uma autoridade pública não pode cobrar qualquer taxa:
 - a) pelo acesso a registos públicos ou listas de informação sobre ambiente na posse da autoridade pública; ou
 - b) pela consulta da informação solicitada no local que disponibiliza para esse fim.
3. A taxa cobrada nos termos do n.º 1 não devem exceder um montante que a autoridade pública considere ser razoável.»
- 16 Nos termos do artigo 50.º, n.º 1, da Lei sobre a liberdade de informação de 2000, conforme alterada pelo artigo 18.º do EIR 2004, qualquer interessado poderá requerer ao Information Commissioner uma decisão sobre o cumprimento ou incumprimento pela autoridade pública das exigências constantes do EIR 2004 no tratamento do seu pedido de informação.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 17 No contexto de uma transação imobiliária, a PSG Eastbourne, uma empresa de pesquisas imobiliárias, apresentou um pedido de informações sobre ambiente ao County Council para prestar aos interessados na referida transação a informação obtida para fins comerciais. O County Council, frequentemente confrontado com este tipo de pedidos, ditos «pesquisas imobiliárias», forneceu as respostas requeridas e cobrou várias taxas que ascenderam a 17 libras esterlinas (GBP) (cerca de 23 euros), em aplicação de uma tabela de taxas standardizada. Como decorre do anexo C da decisão de reenvio, o montante de cada uma destas taxas situa-se entre 1 GBP e 4,5 GBP (entre cerca de 1 euro e 6 euros).
- 18 Uma grande parte dos dados utilizados para responder a estas pesquisas imobiliárias é tratada e organizada por uma equipa «informação» do County Council numa base de dados que contém dados em versão eletrónica ou em papel. Esta base de dados serve igualmente a outras subdivisões do County Council para a realização de diversas tarefas.
- 19 A tabela de taxas utilizada pelo County Council associa a cada tipo de informação pedida um custo fixo, aplicado de modo uniforme independentemente do autor do pedido. Estes custos foram calculados pelo County Council com base numa tarifa horária tendo em conta o tempo consagrado pela equipa «informação» à manutenção da base de dados e à satisfação dos pedidos individuais. De acordo com a prática do County Council, as taxas exigidas no caso concreto são destinadas a cobrir a totalidade dos custos suportados por esta entidade para realizar estas duas tarefas, sem obter qualquer lucro. A tarifa horária considerada para a determinação do montante destas taxas inclui não só as despesas salariais com o pessoal mas também uma quota-parte dos custos gerais. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a inclusão dos custos gerais no cálculo das referidas taxas corresponde aos princípios contabilísticos habituais.
- 20 Na sequência de uma queixa por parte da PSG Eastbourne contra a cobrança das taxas exigidas pelo County Council, o Information Commissioner proferiu uma decisão a declarar que estas taxas não estavam em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do EIR 2004 uma vez que integravam outros custos além das despesas de correio, de fotocópias ou outras despesas associadas à disponibilização das informações pedidas.
- 21 O County Council, apoiado pela Local Government Association (Associação de coletividades locais), interpôs recurso desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, no qual alega que as taxas que constam da sua tabela são lícitas e não ultrapassam um montante razoável. O Information Commissioner, apoiado pelo Property Search Group (Grupo de pesquisa imobiliária), alega, em contrapartida, que o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 se opõe a que os custos ligados à manutenção de uma base de dados ou aos custos gerais sejam levados em consideração no cálculo daquelas taxas.

Todavia, à luz dos trabalhos preparatórios relativos à adoção da Diretiva 2003/4, o Information Commissioner admitiu que as taxas exigidas por força deste artigo não se limitam a despesas incorridas, mas podem igualmente integrar os custos associados ao tempo consagrado pelos funcionários para responder aos pedidos de informações individuais.

- 22 Partilhando desta apreciação, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as taxas que constam da tabela utilizada pelo County Council não são suscetíveis de dissuadir alguém de pedir informações ambientais no contexto particular das pesquisas imobiliárias, tendo em conta o valor das transações em causa.
- 23 Além disso, aquele órgão jurisdicional considera que o cálculo das taxas efetuado pelo County Council está errado, na medida em que inclui os custos anuais com os funcionários ligados à manutenção da sua base de dados, quando partes desta base também têm outros fins além da resposta aos pedidos de informação individuais. Por consequência, considera que, quando muito, devia ser incluída no cálculo das taxas uma parte dos custos associados à referida base de dados.
- 24 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se uma parte dos custos associados à manutenção da base de dados do County Council e os custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários deste último para a manutenção da base de dados e para responder aos pedidos de informações individuais podem estar incluídos no cálculo das taxas, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.
- 25 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o alcance necessário da fiscalização administrativa ou judicial, prevista no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/4, quanto ao montante razoável de uma taxa, considerando que não é certa a incidência prática desta questão sobre o desfecho do processo principal. A este respeito, esse órgão jurisdicional salienta que o texto do artigo 8.º, n.º 3, do EIR 2004, interpretado em conformidade com os princípios do direito administrativo inglês, limita o alcance da fiscalização da decisão tomada pela autoridade em causa à questão de saber se essa decisão era, ela própria, irrazoável, ou seja, irracional, ilegal ou injusta, com uma possibilidade muito limitada de fiscalizar as conclusões de facto pertinentes a que chegou esta autoridade.
- 26 Nestas circunstâncias, o First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Em que sentido deve ser interpretado o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4[?] [E]m particular, deve entender-se que uma taxa de montante razoável pelo fornecimento de um determinado tipo de informação sobre o ambiente pode incluir:
- a) parte dos custos de manutenção de uma base de dados utilizada pela autoridade pública para responder aos pedidos de informação dessa natureza;
 - b) custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários, custos esses devidamente tidos em conta ao fixar essa taxa?
- 2) É compatível com os artigos 5.º, n.º 2, e 6.º da [Diretiva 2003/4] que um Estado-Membro preveja na sua legislação que uma autoridade pública pode cobrar uma taxa pelo fornecimento de informação sobre o ambiente que ‘não exceda um montante que a autoridade pública considere ser razoável’ se a decisão da autoridade pública sobre aquilo que constitui um ‘montante razoável’ estiver sujeita a recurso administrativo e judicial tal como previsto no direito inglês?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 27 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura, em substância, saber se o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente pode corresponder a uma parte dos custos de manutenção de uma base de dados, como a que está em causa no processo principal, utilizada pela autoridade pública para esse fim, bem como aos custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos seus funcionários, por um lado, na manutenção daquela base de dados e, por outro, para responder aos pedidos de informações individuais, tomados em conta de maneira adequada na determinação dessa taxa.
- 28 Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, as autoridades públicas podem cobrar uma taxa pelo fornecimento de informações sobre o ambiente, desde que não exceda um montante razoável.
- 29 Como salientou a advogada-geral nos n.ºs 44 e 46 das suas conclusões, a referida disposição sujeita a cobrança de uma taxa a duas condições. Por um lado, os elementos sobre os quais é calculado o montante da taxa devem ser relativos ao «fornecimento» das informações pedidas sobre o ambiente. Por outro lado, se esta primeira condição estiver preenchida, é necessário ainda que o montante global da taxa não exceda um «montante razoável».
- 30 Em primeiro lugar, importa desde logo analisar se os custos resultantes da manutenção de uma base de dados, como a que está em causa no processo principal, utilizada para fornecimento de informações sobre ambiente, assim como os custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários da autoridade pública em causa, por um lado, na manutenção daquela base de dados e, por outro, para responder aos pedidos de informações individuais, constituem elementos relativos ao «fornecimento» de informações sobre ambiente.
- 31 Para determinar o que constitui um «fornecimento» de informações sobre ambiente, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, há que ter em conta a articulação desta disposição com o artigo 5.º, n.º 1, desta diretiva.
- 32 A este respeito, imposta notar que 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, desta diretiva, e, por outro, o «acesso» aos registos ou às listas públicas estabelecidas e atualizadas como previsto no artigo 3.º, n.º 5, da referida diretiva, bem como a «consulta *in loco*» das informações pedidas, que são gratuitas, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, da mesma diretiva.
- 33 Com efeito, o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4 faz referência ao seu artigo 3.º, n.º 5. Em conformidade com este artigo 3.º, n.º 5, alínea c), os Estados-Membros devem zelar por que sejam estabelecidas disposições práticas para assegurar que o direito de acesso à informação ambiental possa ser efetivamente exercido. Para este fim, são mencionados, designadamente, «a criação e manutenção de instalações para consulta das informações pedidas», bem como «listas acessíveis ao público de autoridades públicas e registos ou listas da informação sobre ambiente na posse dessas autoridades e dos centros de informação, contendo indicações claras sobre onde encontrar tal informação».
- 34 Assim, resulta do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 5, alínea c), desta diretiva, 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 acesso gratuito a esses registos, listas e instalações para consulta.

- 35 Ora, o carácter gratuito do acesso aos registos, listas e instalações para consulta, previsto no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4, deve servir para delimitar o conceito de «fornecimento» de informações sobre o ambiente, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, que, pela sua parte, pode estar sujeito a uma taxa.
- 36 Daqui resulta, em princípio, que apenas 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 com fundamento no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.
- 37 Por consequência, os custos resultantes da manutenção de uma base de dados, utilizada pela autoridade pública para responder aos pedidos de informações sobre ambiente, não podem ser considerados para o cálculo de uma taxa pelo «fornecimento» de informações sobre ambiente.
- 38 Com efeito, em conformidade com as disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, mencionados nos n.ºs 31 a 35 do presente acórdão, estes custos estão associados à elaboração e manutenção dos registos, listas e instalações para consulta, não sendo recuperáveis em virtude do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 5, alínea c), da mesma diretiva. Ora, seria contraditório que as autoridades públicas pudessem repercutir estes custos nas pessoas que apresentaram pedidos de informações com base no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, quando a consulta no local das informações constantes da base de dados é gratuita, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, desta diretiva.
- 39 Em contrapartida, 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. Com efeito, estes custos não resultam da elaboração e manutenção dos registos e das listas de informação sobre ambiente, ou das instalações para a consulta dessas informações. Por outro lado, esta conclusão é corroborada pelo considerando 18 desta diretiva, segundo o qual, em princípio, as taxas não podem exceder os «custos reais» de produção do material em questão.
- 40 Tendo em conta a utilização do conceito de «custos reais» no referido considerando, importa declarar que os custos gerais, considerados de forma adequada, podem, em princípio, ser incluídos no cálculo da taxa prevista no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Com efeito, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, a inclusão de custos gerais no cálculo desta taxa corresponde aos princípios contabilísticos habituais. Todavia, estes custos só podem ser incluídos no cálculo da referida taxa quando sejam atribuíveis a um elemento de custo relativo ao «fornecimento» de informação sobre ambiente.
- 41 Tendo em conta que o tempo despendido pelos funcionários da autoridade pública em questão está abrangido pelo «fornecimento» de informações sobre ambiente, como foi declarado no n.º 39 do presente acórdão, a parte dos custos gerais imputável a esse tempo também pode ser incluída no cálculo da taxa prevista no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Em contrapartida, assim não é para a parte dos custos gerais atribuível ao tempo despendido pelos funcionários para a elaboração e manutenção de uma base de dados utilizada pela autoridade pública para responder aos pedidos de informações.

- 42 Em segundo lugar, relativamente à segunda condição prevista no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, segundo a qual o montante global da taxa prevista nesta disposição 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 (v., neste sentido, acórdão Comissão/Alemanha, C-217/97, EU:C:1999:395, n.º 47).
- 43 Para apreciar se uma taxa, exigida por força do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, 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. Esta apreciação não pode, por consequência, ser feita apenas em relação à situação económica do interessado mas deve assentar igualmente numa análise objetiva do montante dessa taxa. Nesta medida, a referida taxa não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem afigurar-se, de qualquer modo, objetivamente irrazoável.
- 44 Considerando o órgão jurisdicional de reenvio que, relativamente ao valor das transações em causa, as taxas impostas pelo County Council não parecem ser dissuasivas no contexto particular das pesquisas imobiliárias, importa, portanto, declarar que o mero facto de não serem dissuasivas relativamente à situação económica das pessoas implicadas nas transações imobiliárias não dispensa a autoridade pública da obrigação de garantir também que as mencionadas taxas não se afiguram irrazoáveis para o público, tendo em conta o interesse geral ligado à proteção do ambiente. Todavia, sem prejuízo de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, não se afigura que taxas como as que estão em causa no processo principal, que foram mencionadas no n.º 17 do presente acórdão e que, de resto, devem ser reduzidas para excluir os custos associados à elaboração e manutenção da base de dados, ultrapassem o razoável.
- 45 Tendo em consideração as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente não pode incluir qualquer parte dos custos originados pela manutenção de uma base de dados, como a que está em causa no processo principal, utilizada pela autoridade pública para esse fim, mas pode incluir os custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos seus funcionários para responder aos pedidos de informações individuais, considerados de maneira adequada na determinação dessa taxa, desde que o montante global dessa taxa não exceda um montante razoável.

Quanto à segunda questão

- 46 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional segundo a qual o carácter razoável da taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente é apenas objeto de recurso administrativo e judicial restrito, tal como previsto no direito inglês.

Quanto à admissibilidade

- 47 A Comissão Europeia e o Governo do Reino Unido levantam dúvidas quanto à admissibilidade da segunda questão, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio considera que não é certo que haja uma incidência prática desta questão sobre o desfecho do processo principal.
- 48 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o procedimento instituído no artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua

responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar responder a um pedido de decisão prejudicial formulado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (v., neste sentido, acórdão *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, n.ºs 29 e 30).

- 49 Ora, a mera incerteza do órgão jurisdicional de reenvio relativamente à questão de saber se o alcance da fiscalização administrativa e judicial do carácter razoável da taxa cobrada pela fornecimento de informações sobre ambiente terá uma incidência prática sobre o desfecho do processo principal não basta para permitir a conclusão manifesta de que a interpretação solicitada do direito da União pela segunda questão não tem qualquer relação com o objeto do litígio no processo principal ou diz respeito a um problema hipotético. Esta questão é, portanto, admissível.

Quanto ao mérito

- 50 O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4 enuncia, em substância, que os Estados-Membros devem garantir que qualquer requerente de informações tenha acesso a um processo pelo qual os atos ou omissões da autoridade pública em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei.
- 51 O n.º 2 do mesmo artigo dispõe, em substância, 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.
- 52 Segundo jurisprudência constante, quando, por não haver neste domínio normas estabelecidas pelo direito da União, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar 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, 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). Relativamente a este último princípio, importa recordar igualmente que o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito à ação perante um tribunal imparcial (v., a este respeito, acórdão *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 37 e jurisprudência aí referida).
- 53 Na Diretiva 2003/4, os termos «ser reconsiderados» e «revistos administrativamente» que constam do seu artigo 6.º, n.º 1, bem como o termo «direito a um recurso», utilizado no n.º 2 deste artigo, não determinam o alcance da fiscalização administrativa ou judicial prevista nesta diretiva. Na falta de precisão no direito da União, a determinação deste alcance decorre da ordem jurídica dos Estados-Membros, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade.
- 54 Quanto ao princípio da equivalência, há que constatar que os autos remetidos ao Tribunal de Justiça não contêm nenhum elemento que permita concluir que as modalidades processuais dos recursos instituídos pelo direito inglês para garantir a salvaguarda dos direitos dos particulares com base no direito da União são menos favoráveis do que os recursos semelhantes que visam assegurar a salvaguarda dos direitos dos particulares baseados no direito interno.

- 55 Quanto ao princípio da efetividade, este exige, no caso concreto, que a proteção dos direitos dos requerentes de informações conferidos pela Diretiva 2003/4 não seja submetida a condições suscetíveis de tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício destes direitos.
- 56 Neste contexto, há que 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 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 (acórdão *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 36 e jurisprudência aí referida). A existência de uma fiscalização administrativa e judicial efetiva da cobrança de uma taxa pelo fornecimento de tais informações está intrinsecamente ligada à realização deste objetivo. Além disso, esta fiscalização deve necessariamente incidir sobre a questão de saber se a autoridade pública respeitou as duas condições previstas no artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, que foram identificadas no n.º 29 do presente acórdão.
- 57 No caso concreto, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o texto do artigo 8.º, n.º 3, do EIR 2004, interpretado em conformidade com os princípios do direito administrativo inglês, limita o alcance da fiscalização administrativa e judicial à questão de saber se a decisão tomada pela autoridade pública em causa foi irracional, ilegal ou injusta, com uma possibilidade muito limitada de fiscalizar as conclusões de facto pertinentes a que chegou essa autoridade.
- 58 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União não é tornado impossível, na prática, ou excessivamente difícil pelo mero facto de um mecanismo de fiscalização jurisdicional das decisões das autoridades administrativas não permitir a fiscalização integral dessas decisões. Todavia, de acordo com essa mesma jurisprudência, também é verdade que qualquer mecanismo nacional de fiscalização jurisdicional deve permitir ao órgão jurisdicional chamado a decidir um recurso de anulação dessa decisão aplicar efetivamente, no âmbito da fiscalização da legalidade desta última, os princípios e as regras pertinentes do direito da União (v., neste sentido, acórdãos *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, n.ºs 30, 35 e 36, e *HLH Warenvertrieb e Orthica*, C-211/03, C-299/03 e C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, n.ºs 75 a 77). Assim, uma fiscalização jurisdicional restrita no que respeita à apreciação de determinadas questões factuais está em conformidade com o direito da União, desde que permita ao órgão jurisdicional chamado a apreciar um recurso de anulação dessa decisão aplicar efetivamente, no âmbito da fiscalização da legalidade desta, os princípios e as regras pertinentes do direito da União (v., neste sentido, acórdão *HLH Warenvertrieb e Orthica*, C-211/03, C-299/03 e C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370, n.º 79).
- 59 Em todo o caso, há que precisar que tanto a questão de saber se um elemento de custo diz respeito ao «fornecimento» da informação pedida e pode, portanto, ser tomado em consideração enquanto tal para o cálculo de uma taxa cobrada como a questão de saber se o montante total da taxa é razoável constituem questões de direito da União. Estas questões devem estar sujeitas a uma fiscalização administrativa ou judicial efetuada com base em elementos objetivos, suscetível de assegurar o pleno respeito pelas condições que resultam do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.
- 60 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as exigências acima mencionadas estão reunidas no processo principal e, sendo caso disso, interpretar o direito nacional em conformidade com essas exigências.
- 61 Tendo em consideração as observações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 6.º da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional segundo a qual o carácter razoável da taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informação sobre ambiente só pode ser objeto de uma fiscalização administrativa ou judicial restrita, como previsto no direito inglês, desde que essa fiscalização seja efetuada com base em

elementos objetivos e tenha por objeto, em conformidade com os princípios da equivalência e da efetividade, a questão de saber se a autoridade pública que cobra essa taxa respeitou as condições previstas no artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

- 62 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 (Quinta Secção) declara:

- 1) **O artigo 5.º, n.º 2, 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 a taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente não pode incluir qualquer parte dos custos originados pela manutenção de uma base de dados, como a que está em causa no processo principal, utilizada pela autoridade pública para esse fim, mas pode incluir os custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos seus funcionários para responder aos pedidos de informações individuais, considerados de maneira adequada na determinação dessa taxa, desde que o montante global dessa taxa não exceda um montante razoável.**
- 2) **O artigo 6.º da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional segundo a qual o caráter razoável da taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informação sobre ambiente só pode ser objeto de uma fiscalização administrativa ou judicial restrita, como previsto no direito inglês, desde que essa fiscalização seja efetuada com base em elementos objetivos e tenha por objeto, em conformidade com os princípios da equivalência e da efetividade, a questão de saber se a autoridade pública que cobra essa taxa respeitou as condições previstas no artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.**

Assinaturas