Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

19. Dezember 2013*

„Vorabentscheidungsersuchen — Übereinkommen von Aarhus — Richtlinie 2003/4/EG — Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen — Geltungsbereich — Behördenbegriff — Unternehmen für Abwasserentsorgung und Wasserversorgung — Privatisierung der Wasserwirtschaft in England und Wales“

In der Rechtssache C-279/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 21. Mai 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Juni 2012, in dem Verfahren

Fish Legal,

Emily Shirley

gegen

Information Commissioner,

United Utilities Water plc,

Yorkshire Water Services Ltd,

Southern Water Services Ltd

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet und J. L. da Cruz Vilaça, der Richter A. Rosas, G. Arestis und A. Arabadjiev, der Richterinnen C. Toader und A. Prechal (Berichterstatterin) sowie der Richter E. Jarašiūnas und C. Vajda,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. April 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Englisch.

— der Fish Legal, vertreten durch W. Rundle, Solicitor, im Beistand von D. Wolfe, QC,

— von Frau Shirley, vertreten durch R. McCracken, QC, und M. Lewis, Barrister,

— des Information Commissioner, vertreten durch R. Kamm und A. Proops, Barristers, beauftragt von R. Bailey, Solicitor,

— der United Utilities Water plc, der Yorkshire Water Services Ltd und der Southern Water Services Ltd, vertreten durch T. de la Mare, QC, beauftragt von J. Mullock, Solicitor,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. Beeko als Bevollmächtigte im Beistand von J. Eadie, QC, sowie J. Maurici und C. Callaghan, Barristers,

— der dänischen Regierung, vertreten durch V. Pasternak Jørgensen und M. Wolff als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Oliver, K. Mifsud-Bonicci und L. Pignataro-Nolin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. September 2013

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41, S. 26).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Fish Legal und Frau Shirley einerseits und dem Information Commissioner (Informationsbeauftragten) sowie der United Utilities Water plc, der Yorkshire Water Services Ltd und der Southern Water Services Ltd (im Folgenden: beteiligte Wassergesellschaften) andererseits wegen der Ablehnung von Anträgen, mit denen Fish Legal und Frau Shirley diese Gesellschaften um Zugang zu bestimmten Informationen über die Abwasserentsorgung und die Wasserversorgung ersucht hatten.

Rechtlicher Rahmen

Internationales Recht

3 Das mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigte Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus) bestimmt in Art. 2 Abs. 2 den Begriff „Behörde“ wie folgt:

„…

a) eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene;

b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen;

c) sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a oder Buchstabe b genannten Stelle oder einer dort genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen;

d) die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind.

Diese Begriffsbestimmung umfasst keine Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln."

4 Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Aarhus sieht unter bestimmten Vorbehalten und Bedingungen vor, dass jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass die Behörden im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf Antrag zur Verfügung stellen.

Unionsrecht

5 Die Erwägungsgründe 1, 5, 8, 9 und 11 der Richtlinie 2003/4 lauten:

„(1) Der erweiterte Zugang der Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen tragen dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungsaustausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und letztendlich so den Umweltschutz zu verbessern.

…

(5) … Die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts müssen im Hinblick auf den Abschluss des Übereinkommens [von Aarhus] durch die Europäische Gemeinschaft mit dem Übereinkommen übereinstimmen.

…

(8) Es muss gewährleistet werden, dass jede natürliche oder juristische Person ohne Geltendmachung eines Interesses ein Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen hat.

(9) Ferner ist es notwendig, dass Behörden Umweltinformationen insbesondere unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien so umfassend wie möglich öffentlich zugänglich machen und verbreiten. Die zukünftige Entwicklung dieser Technologien sollte bei der Berichterstattung über diese Richtlinie und bei ihrer Überprüfung berücksichtigt werden.

…

(11) Um dem in Artikel 6 des Vertrags festgelegten Grundsatz, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen sind, Rechnung zu tragen, sollte die Bestimmung des Begriffs ‚Behörden' so erweitert werden, dass davon Regierungen und andere Stellen der öffentlichen

Verwaltung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erfasst werden, unabhängig davon, ob sie spezifische Zuständigkeiten für die Umwelt wahrnehmen oder nicht. Die Begriffsbestimmung sollte ebenfalls auf andere Personen oder Stellen ausgedehnt werden, die im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts umweltbezogene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen, sowie auf andere Personen oder Stellen, die unter deren Aufsicht tätig sind und öffentliche Zuständigkeiten im Umweltbereich haben oder entsprechende Aufgaben wahrnehmen."

6 Die Ziele der Richtlinie 2003/4 werden in deren Art. 1 wie folgt definiert:

„Mit dieser Richtlinie werden folgende Ziele verfolgt:

a) die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, und die Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen und praktischer Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts sowie

b) die Sicherstellung, dass Umweltinformationen selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen. Dafür wird die Verwendung insbesondere von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien gefördert, soweit diese verfügbar sind."

7 Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 definiert den Begriff „Behörde" wie folgt:

„…

a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,

b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen, und

c) natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass diese Begriffsbestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne von Artikel 6 vorsehen, können die Mitgliedstaaten diese Gremien oder Einrichtungen von dieser Begriffsbestimmung ausnehmen;

…"

8 Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behörden gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen."

Recht des Vereinigten Königreichs

Regelung über den Zugang zu Umweltinformationen

9 Die Umweltinformationsverordnung von 2004 (Environmental Information Regulations 2004, im Folgenden: EIR 2004) dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/4 in das innerstaatliche Recht.

10 Regulation 2 (2) der EIR 2004 sieht vor:

„… ‚Behörde' [bedeutet]:

a) Regierungsstellen;

b) jede andere öffentliche Stelle gemäß der Begriffsbestimmung in Section 3 (1) des [Informationsfreiheitsgesetzes von 2000 (Freedom of Information Act 2000)] …;

c) alle anderen Stellen oder Personen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, oder

d) alle anderen Einrichtungen oder Personen, die der Kontrolle einer Person im Sinne der Unterabsätze a, b oder c unterliegen und

i) öffentliche Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Umwelt besitzen,

ii) Aufgaben mit öffentlichem Charakter im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen

oder

iii) öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen."

11 Nach den Regulations 5 und 7 der EIR 2004 sind die Umweltinformationen in einer Frist von 20 Arbeitstagen zugänglich zu machen, die die jeweilige Instanz unter gewissen Voraussetzungen auf 40 Arbeitstage verlängern kann.

12 Nach Section 50 (1) des Informationsfreiheitsgesetzes von 2000 in der durch Regulation 18 der EIR 2004 geänderten Fassung kann jeder Betroffene beim Information Commissioner eine Entscheidung darüber beantragen, ob die angerufene Behörde seinen Antrag auf Informationen gemäß den Bestimmungen der EIR 2004 beschieden hat.

Heutige gesetzliche Zuständigkeitsverteilung im Sektor der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales

13 Durch das Wassergesetz von 1989 (Water Act 1989) wurde der Sektor der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in England und Wales mit Wirkung vom 1. September 1989 privatisiert. Hierfür wurden in dem Gesetz die Aufgaben, die Befugnisse, das Eigentum und die anderen Vermögenswerte der Wasserbehörden zwischen der National Rivers Authority (staatliche Wasserschutzbehörde) – mit dem Umweltgesetz von 1995 (Environment Act 1995) umbenannt in Environment Agency (Umweltagentur) – und den Wassergesellschaften aufgeteilt, die Wasserversorgungs- und Abwasserdienste als Wirtschaftsunternehmen erbringen.

14 Nach den geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere dem Gesetz von 1991 über die Wasserwirtschaft (Water Industry Act 1991, im Folgenden: WIA 1991) in geänderter Fassung, stellt sich die heutige gesetzliche Zuständigkeitsverteilung im Sektor der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zusammengefasst wie folgt dar:

— Die Wassergesellschaften werden von der Water Services Regulatory Authority (OFWAT) (Regulierungsbehörde für die Wasserwirtschaft) als Abwasserentsorgungsunternehmen („sewerage undertaker“) und/oder Wasserversorgungsunternehmen („water undertaker“) für ein bestimmtes Gebiet in England oder Wales zugelassen. Die Regulierungsbehörde ist allein oder unter bestimmten Umständen zusammen mit dem Secretary of State (dem für Umweltangelegenheiten zuständigen Minister) für die Aufsicht über diese Gesellschaften hauptsächlich zuständig.

— Derzeit sind zehn Unternehmen als Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsgesellschaften („water and sewerage companies“ oder „WASCs“) und zwölf Unternehmen nur als Wasserversorgungsgesellschaften („water only companies“ oder „WOCs“) zugelassen, so dass in jedem Gebiet in England und Wales entweder eine einzige Gesellschaft zugleich die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung sicherstellt oder eine Gesellschaft für die Wasserversorgung zuständig ist, während sich eine andere zusätzlich zu ihrer Tätigkeit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem anderen Gebiet um die Abwasserentsorgung in dem betreffenden Gebiet kümmert.

— Die Wassergesellschaften haben die Rechtsform einer Aktiengesellschaft („public limited company“) oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung („limited company“). Sie werden von einem Leitungsorgan, das den Gesellschaftern verantwortlich ist, nach den üblichen kaufmännischen Grundsätzen, die in ihren Statuten festgelegt sind, und mit dem Ziel geführt, Gewinne zu erwirtschaften, die an die Gesellschafter als Dividende ausgezahlt werden, und Re-Investitionen in das Unternehmen zu ermöglichen.

— Diese Gesellschaften müssen eine Reihe von Rechtspflichten hinsichtlich der Unterhaltung und Verbesserung der Infrastruktur sowie der Wasserversorgung und/oder Behandlung von Abwässern in ihren jeweiligen Gebieten erfüllen.

— Sie verfügen außerdem über bestimmte gesetzliche Befugnisse wie z. B. eine Enteignungbefugnis, die Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über die in ihrem Eigentum stehenden Wasserstraßen und Grundstücke, die Befugnis, Wasser einzuleiten (auch in private Wasserleitungen), das Recht, zeitweise Gießverbote auszusprechen, oder die Befugnis, bestimmten Kunden unter engen Voraussetzungen die Wasserversorgung zu sperren.

— Diese Pflichten und Befugnisse werden in der Bestellungsurkunde jeder Gesellschaft, der „licence“ (Zulassung), aufgeführt. Die Zulassung kann auch weitere Bedingungen wie die Pflicht zur Entrichtung einer Abgabe zugunsten des Secretary of State enthalten. Dieser und/oder die OFWAT sorgen dafür, dass die Bedingungen der Zulassung eingehalten werden. Es kann von den Gesellschaften verlangt werden, dass sie bestimmte Handlungen vornehmen oder besondere Maßnahmen ergreifen. Die Zulassung kann nur unter Einhaltung einer Frist von 25 Jahren unter Angabe von Gründen beendet werden. Sie kann von der OFWAT mit Zustimmung der Gesellschaft oder nach einem Bericht der Wettbewerbskommission (Competition Commission) abgeändert werden.

— Die rechtlichen Regelungen, denen die Wassergesellschaften unterliegen, sehen auch die Möglichkeit vor, Geldstrafen gegen sie zu verhängen, und nehmen sie teilweise von den allgemeinen Bestimmungen über die Auflösung von Gesellschaften aus.

— Alle fünf Jahre legen die Wassergesellschaften den Entwurf eines Vermögensverwaltungsplans vor, der auch „Geschäftsplan“ („business plan“) genannt wird und in dem sie für fünf Jahre detailliert die angestrebten Ergebnisse und insbesondere die Investitionsprogramme darstellen. Diese Pläne werden in einem Anhörungsverfahren fertig gestellt, und die OFWAT bestimmt unter Berücksichtigung der Teile der Investitionsprogramme, die sie für angemessen hält, die Höchstbeträge, die die Gesellschaften ihren Kunden in Rechnung stellen dürfen, um die Wirtschaftspläne und insbesondere die darin vorgesehenen Investitionen zu finanzieren. Die aktuellen Pläne umfassen die Jahre 2010 bis 2015.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

15 Fish Legal vertritt die rechtlichen Interessen des Angling Trust, des englischen Anglerverbands, und ist eine gemeinnützige Organisation, die es sich zum Ziel gesetzt hat, mit allen legalen Mitteln gegen Umweltverschmutzung und andere Beeinträchtigungen von Gewässern zu kämpfen und das Angeln und die Angler zu schützen. Mit Schreiben vom 12. August 2009 ersuchte Fish Legal zwei Wassergesellschaften, die United Utilities Water plc und die Yorkshire Water Services Ltd, um Informationen zu Einleitungen, Reinigungsmaßnahmen und Notüberläufe.

16 Frau Shirley wandte sich im August 2009 schriftlich an eine andere Wassergesellschaft, die Southern Water Services Ltd, und bat um Informationen zu der Abwasserkapazität im Rahmen eines Planungsvorschlags in ihrem Wohnort in der Grafschaft Kent.

17 Da sie von den beteiligten Wassergesellschaften die erbetenen Informationen nicht innerhalb der Fristen der EIR 2004 erhielten, reichten sowohl Fish Legal als auch Frau Shirley eine Beschwerde beim Information Commissioner ein. In den Entscheidungen, die ihnen im März 2010 zugestellt wurden, vertrat der Information Commissioner die Auffassung, dass die beteiligten Wassergesellschaften keine Behörden im Sinne der EIR 2004 seien und er daher ihre Beschwerden nicht bescheiden könne.

18 Fish Legal und Frau Shirley erhoben daraufhin gegen diese Entscheidungen Klage beim First-tier Tribunal (General Regulatory Chambers, Information Rights), das die Verfahren aussetzte, um zunächst die Entscheidung des Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) in dem sogenannten „Musterverfahren“ Smartsource v. Information Commissioner abzuwarten.

19 Nachdem das Urteil vom 23. November 2010, Smartsource v. Information Commissioner (im Folgenden: Urteil Smartsource), ergangen war, wies das First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) die Klagen von Fish Legal und Frau Shirley hauptsächlich mit der Begründung ab, dass die beteiligten Wassergesellschaften nicht als „Behörden“ im Sinne der EIR 2004 anzusehen seien.

20 Das vorlegende Gericht, bei dem Fish Legal und Frau Shirley Berufung einlegten, weist darauf hin, dass diese bestätigt hätten, dass die beteiligten Wassergesellschaften ihnen schließlich durch verschiedene Mitteilungen, von denen die letzte im April 2011 zugesandt worden sei, Zugang zu allen angeforderten Informationen gewährt hätten.

21 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts wurde jedoch die in den beiden Ausgangsverfahren aufgeworfene Rechtsfrage, ob diese Gesellschaften zur Übermittlung der angeforderten Informationen verpflichtet waren, nicht geklärt. Eine Beantwortung dieser Frage sei aber erforderlich, um entscheiden zu können, ob die beteiligten Wassergesellschaften ihre Pflicht verletzt hätten, diese Informationen gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und insbesondere innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zur Verfügung zu stellen. Diese Frage sei zudem sowohl für andere Rechtssachen, die Wassergesellschaften beträfen und in der ersten Instanz ausgesetzt worden seien, als auch für Rechtssachen in Bezug auf andere Wirtschaftszweige als die Wasserwirtschaft von Bedeutung.

22 Das vorlegende Gericht führt aus, dass nach Auffassung von Fish Legal und Frau Shirley die beteiligten Wassergesellschaften als „Behörden“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b oder c der Richtlinie 2003/4 anzusehen seien, da sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnähmen und jedenfalls durch ein staatliches Organ streng kontrolliert würden.

23 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der Information Commissioner die gegenteilige Auffassung vertrete und sich dabei im Wesentlichen auf die Begründung des Urteils Smartsource stütze. Zum einen nähmen die Wassergesellschaften, wenn man den in diesem Urteil befürworteten Maßstab einer Gesamtheit von verschiedenen Faktoren anlege, keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Zum anderen sei die Kontrolle der Wassergesellschaften unzureichend, da sie nur die mit der Regulierung verbundenen Aufgaben betreffe. Der Begriff der Kontrolle ziele aber auf Hoheits- und sogar Zwangsbefugnisse und überdies auf die Befugnis, nicht nur die zu erreichenden Ziele zu bestimmen, sondern auch die dafür einzusetzenden Mittel.

24 Für den Fall, dass dem Ansatz des Urteils Smartsource nicht gefolgt werden könne, trägt der Information Commissioner hilfsweise vor, dass allenfalls eine sogenannte „hybride“ Auslegung des Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 in Betracht komme. Danach seien die Wassergesellschaften nur bei der Wahrnehmung derjenigen Aufgaben als „Behörden“ anzusehen, die ihnen übertragen worden seien und ihrerseits als „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 eingestuft werden könnten.

25 Das vorlegende Gericht fügt hinzu, die beteiligten Wassergesellschaften hätten im Wesentlichen geltend gemacht, es sei im Urteil Smartsource zutreffend entschieden, dass sie keine „Behörden“ seien. Dieses Ergebnis habe das nationale Gericht in jenem Verfahren auf eine Reihe von relevanten Vorgaben gestützt, darunter das von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa im Jahr 2000 herausgegebene Dokument „Das Übereinkommen von Aarhus: Ein Leitfaden zur Umsetzung“ (im Folgenden: Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus), aber auch auf verschiedene die Rechtsstellung der Wassergesellschaften und die wasserwirtschaftliche Regulierung in England und Wales kennzeichnende Faktoren.

26 Unter diesen Umständen hat das Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Frage, ob eine natürliche oder juristische Person „aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“, ausschließlich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht und dessen Auslegung zu beurteilen?

2. Falls nicht, welche Kriterien des Unionsrechts sind bei der Entscheidung (nicht) anwendbar, ob

   a) die betreffende Aufgabe nach ihrem Wesensgehalt „öffentliche Verwaltung“ darstellt,

   b) das innerstaatliche Recht die betreffende Person tatsächlich mit einer solchen Aufgabe betraut hat?

3. Was ist im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 unter einer Person „unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b genannten Person“ zu verstehen? Insbesondere: Welche Anforderungen sind nach Art, Form und Ausmaß an die Kontrolle zu stellen, und welche Kriterien dürfen (nicht) verwendet werden, um festzustellen, ob eine solche Kontrolle vorliegt?

4. Ist eine „dem Staat zuzurechnende Einrichtung“, wie sie im Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 1990, Foster u. a. (C-188/89, Slg. 1990, I-3313), in Randnr. 20 umschrieben wird, stets als Person anzusehen, die vom Geltungsbereich des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4/EG erfasst wird?

5. Beschränkt sich, soweit eine Person in Bezug auf einige ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten oder Dienstleistungen von Art. 2 Nr. 2 Buchst. b oder c der Richtlinie 2003/4 erfasst wird, ihre Verpflichtung, Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren, auf Informationen, die die betreffenden Aufgaben, Zuständigkeiten oder Dienstleistungen betreffen, oder umfasst sie alle Umweltinformationen, über die sie zu welchem Zweck auch immer verfügt?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit

27 Die beteiligten Wassergesellschaften machen hauptsächlich geltend, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig sei.

28 Sie tragen vor, sie hätten unstreitig alle von Fish Legal und Frau Shirley angeforderten Umweltinformationen freiwillig zur Verfügung gestellt, so dass beim vorlegenden Gericht kein Rechtsstreit mehr anhängig sei. Daher werde der Gerichtshof um eine Entscheidung über Fragen ersucht, die rein hypothetisch geworden seien, was dem Vorabentscheidungsersuchen die Rechtfertigung nehme.

29 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung das mit Art. 267 AEUV eingerichtete Verfahren ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten ist, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits benötigen (vgl. u. a. Urteil vom 6. Juni 2013, MA u. a., C-648/11, Randnr. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Es spricht eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen des nationalen Gerichts, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof kann ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts nur zurückweisen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. u. a. Urteil MA u. a., Randnr. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Im vorliegenden Fall ist der Vorlageentscheidung zu entnehmen, dass der beim vorlegenden Gericht anhängige Rechtsstreit die Anfechtung von Entscheidungen des Information Commissioner durch Fish Legal und Frau Shirley zum Gegenstand hat. In diesen Entscheidungen hat der Information Commissioner die Auffassung vertreten, dass er, da die beteiligten Wassergesellschaften nicht als Behörden im Sinne der nationalen Regelung zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4 anzusehen seien, nicht über ihre Beschwerden entscheiden könne, mit denen sie um Feststellung ersuchten, dass die angeforderten Umweltinformationen nicht innerhalb der in dieser Regelung festgesetzten Frist zur Verfügung gestellt worden seien.

32 Die Vorlagefragen zielen im Wesentlichen auf die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die beteiligten Wassergesellschaften als „Behörden“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b und c der Richtlinie 2003/4 anzusehen sind.

33 Eine Beantwortung dieser Fragen ist somit, wie auch vom Generalanwalt in den Nrn. 55 bis 63 seiner Schlussanträge ausgeführt, für die Entscheidung des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits objektiv erforderlich.

34 Folglich haben die Vorlagefragen keinen hypothetischen Charakter, und das Vorabentscheidungsersuchen ist daher zulässig.

Zur Begründetheit

Vorbemerkungen

35 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Europäische Union mit dem Beitritt zum Übereinkommen von Aarhus zugesagt hat, im Rahmen der Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen, dass die bei den Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen grundsätzlich zugänglich sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Slg. 2010, I-14115, Randnr. 36, und vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, Randnr. 30).

36 Wie der fünfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 bestätigt, wollte der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass dieser Richtlinie im Hinblick auf den Abschluss dieses Übereinkommens durch die Gemeinschaft die Vereinbarkeit des Unionsrechts mit dem Übereinkommen durch eine allgemeine Regelung sicherstellen, die gewährleistet, dass jede natürliche oder juristische Person eines Mitgliedstaats ein Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen hat, ohne hierfür ein Interesse geltend machen zu müssen (Urteil Flachglas Torgau, Randnr. 31).

37 Demnach sind für die Auslegung der Richtlinie 2003/4 der Wortlaut und das Ziel des Übereinkommens von Aarhus, das mit dieser Richtlinie in das Unionsrecht umgesetzt werden soll, zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Flachglas Torgau, Randnr. 40).

38 Der Gerichtshof hat ferner bereits entschieden, dass der Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus zwar als ein erläuterndes Dokument betrachtet werden kann, das gegebenenfalls neben anderen relevanten Gesichtspunkten für die Auslegung des Übereinkommens herangezogen werden kann, die darin enthaltenen Analysen jedoch nicht bindend sind und nicht die normative Geltung haben, die den Vorschriften des Übereinkommens von Aarhus zukommt (Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay u. a., C-182/10, Randnr. 27).

39 Schließlich greift auch das von der Richtlinie 2003/4 gewährleistete Zugangsrecht nur insoweit, als die begehrten Informationen unter die von dieser Richtlinie vorgesehenen Vorgaben für den Zugang der Öffentlichkeit fallen, was u. a. voraussetzt, dass es sich um „Umweltinformationen“ im Sinne des Art. 2 Nr. 1 dieser Richtlinie handelt; dies in Bezug auf das Ausgangsverfahren zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts (Urteil Flachglas Torgau, Randnr. 32).

Zu den ersten beiden Fragen

40 Mit den ersten beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, anhand welcher Kriterien entschieden werden kann, ob Einrichtungen wie die beteiligten Wassergesellschaften als juristische Personen anzusehen sind, die aufgrund innerstaatlichen Rechts „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 wahrnehmen.

41 Nach der Regelung des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4, die im Wesentlichen mit Art. 2 Abs. 2 Buchst. b des Übereinkommens von Aarhus übereinstimmt, umfasst der Begriff der Behörde „natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen“.

42 Nach ständiger Rechtsprechung folgt sowohl aus den Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch aus dem Gleichheitsgrundsatz, dass die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontextes der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss (vgl. u. a. Urteil Flachglas Torgau, Randnr. 37).

43 In der vorliegenden Rechtssache ist erstens zu klären, ob die Worte „aufgrund innerstaatlichen Rechts“ für die Zwecke der Auslegung des Begriffs „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ als ein ausdrücklicher Verweis auf das nationale Recht – hier das Recht des Vereinigten Königreichs – zu verstehen sind.

44 In diesem Punkt weichen die französische und die englische Fassung des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 voneinander ab, wie dies auch bei den Fassungen des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b des Übereinkommens von Aarhus in diesen beiden – zu den verbindlichen Sprachfassungen des Übereinkommens gehörenden – Sprachen der Fall ist. In der französischen Fassung des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 beziehen sich die Worte „aufgrund innerstaatlichen Rechts“ nämlich auf das Verb „wahrnehmen“, so dass in dieser Fassung der Wortlaut der Bestimmung nicht dahin verstanden werden kann, dass er für die Definition des Begriffs „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ ausdrücklich auf das nationale Recht verweist. In der englischen Fassung der Bestimmung stehen diese Worte hingegen hinter dem Ausdruck „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ und beziehen sich daher nicht auf das Verb.

45 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 umschriebene Ziel darin liegt, zu verhindern, dass die Unterschiede der geltenden Vorschriften über den Zugang zu umweltbezogenen Informationen in der Union zu einer Ungleichheit hinsichtlich des Zugangs zu solchen Informationen oder hinsichtlich der Wettbewerbsbedingungen führen. Dieses Ziel erfordert, dass die Personen, die der Öffentlichkeit Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren haben, in der gesamten Union nach denselben Bedingungen bestimmt werden, so dass der Begriff „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 nicht je nach dem anwendbaren nationalen Recht variieren kann.

46 Diese Auslegung wird durch den Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus gestützt, wonach die Worte „aufgrund innerstaatlichen Rechts“ bedeuten, dass „es … eine rechtliche Grundlage für die Wahrnehmung der Aufgaben nach [Buchst. b] geben [muss]“, da dieser Buchstabe „jede Person [erfasst], die gesetzlich ermächtigt ist, eine öffentliche Aufgabe wahrzunehmen“. Dies wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass es in dem Leitfaden ergänzend heißt, dass „[d]as, was nach dem innerstaatlichen Recht als öffentliche Aufgabe anzusehen ist, von Staat zu Staat verschieden sein kann“.

47 Entgegen dem Vorbringen des Information Commissioner und der beteiligten Wassergesellschaften in der mündlichen Verhandlung könnten die fraglichen Worte, wenn sie dahin auszulegen wären, dass sie sich auf das Erfordernis einer Rechtsgrundlage beziehen, auch nicht als überflüssig erachtet werden, da sie bestätigen, dass die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf das innerstaatliche Recht gestützt sein muss.

48 Daraus folgt, dass nur die Einrichtungen, die aufgrund einer in den für sie geltenden nationalen Rechtsvorschriften speziell festgelegten Rechtsgrundlage zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung befugt sind, in die Kategorie der Behörden nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 fallen können. Dagegen ist die Frage, ob die Aufgaben, die diesen Einrichtungen kraft nationalen Rechts übertragen sind, „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne dieser

Bestimmung darstellen, anhand des Unionsrechts und der einschlägigen Auslegungskriterien des Übereinkommens von Aarhus zu prüfen, die es erlauben, eine autonome und einheitliche Definition dieses Begriffs zu entwickeln.

49 Zweitens hat der Gerichtshof zu den Kriterien, die zur Klärung der Frage heranzuziehen sind, ob die auf der Grundlage des nationalen Rechts von der betreffenden Einrichtung wahrgenommenen Aufgaben unter den Begriff der „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 fallen, bereits darauf hingewiesen, dass sowohl aus dem Übereinkommen von Aarhus selbst als auch aus der Richtlinie 2003/4 hervorgeht, dass deren Verfasser mit „Behörden“ die Verwaltungsbehörden meinten, da es innerhalb der Staaten die Verwaltungsbehörden sind, bei denen infolge der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben die Umweltinformationen normalerweise vorhanden sind (Urteil Flachglas Torgau, Randnr. 40).

50 Ferner wird im Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus ausgeführt, dass es sich um „eine Aufgabe [handelt], die üblicherweise von Regierungsbehörden, wie sie im innerstaatlichen Recht definiert sind, wahrgenommen wird“, die sich jedoch nicht zwangsläufig auf den Umweltbereich beziehen muss, da dieser Bereich nur als Beispiel für eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung genannt wird.

51 Einrichtungen, die unter verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten Behörden sind, d. h. solche, die – gleichviel auf welcher Ebene – zur öffentlichen Verwaltung oder Exekutivgewalt des Staates gehören, sind Behörden im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/4. Diese erste Kategorie umfasst alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Staat errichtet wurden und über deren Auflösung nur der Staat entscheiden kann.

52 Die zweite Kategorie von Behörden, wie sie in Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 definiert ist, umfasst ihrerseits Verwaltungsbehörden im funktionellen Sinne, nämlich Einrichtungen, die unabhängig davon, ob sie juristische Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts sind, auf der Grundlage der für sie geltenden gesetzlichen Regelung mit der Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse u. a. im Umweltbereich betraut und dafür mit Befugnissen ausgestattet sind, die über die im Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen geltenden Regeln hinausgehen.

53 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass die beteiligten Wassergesellschaften auf der Grundlage des anwendbaren nationalen Rechts, insbesondere des WIA 1991, mit Dienstleistungen im öffentlichen Interesse betraut sind, nämlich mit der Unterhaltung und Weiterentwicklung der Wasser- und Abwasserinfrastruktur sowie mit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, also mit Tätigkeiten, bei denen im Übrigen, wie die Europäische Kommission vorgetragen hat, mehrere den Wasserschutz betreffende Richtlinien im Umweltbereich zu beachten sind.

54 Aus den Angaben des vorlegenden Gerichts geht zudem hervor, dass die Gesellschaften für die Wahrnehmung dieser Aufgaben und die Erbringung dieser Dienstleistungen auf der Grundlage des anwendbaren nationalen Rechts über bestimmte Befugnisse verfügen wie die Befugnis zur Enteignung, zum Erlass von Verwaltungsvorschriften über die in ihrem Eigentum stehenden Wasserstraßen und Grundstücke, zur Einleitung von Wasser unter bestimmten Umständen (auch in private Wasserleitungen), zum Erlass zeitweiser Gießverbote und zu dem an enge Voraussetzungen gebundenen Ausschluss bestimmter Kunden von der Wasserversorgung.

55 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu klären, ob diese den beteiligten Wassergesellschaften eingeräumten Rechte und Befugnisse in Anbetracht ihrer konkreten Ausgestaltung in den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften als Befugnisse anzusehen sind, die über die Befugnisse im Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen hinausgehen.

56 Nach alledem ist auf die ersten beiden Vorlagefragen zu antworten, dass für die Entscheidung über die Frage, ob Einrichtungen wie die beteiligten Wassergesellschaften als juristische Personen anzusehen sind, die aufgrund innerstaatlichen Rechts „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 wahrnehmen, zu prüfen ist, ob diese Einrichtungen auf der Grundlage des für sie geltenden nationalen Rechts mit Befugnissen ausgestattet sind, die über die im Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen geltenden Regeln hinausgehen.

Zur dritten und zur vierten Frage

57 Mit der dritten und der vierten Frage, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, anhand welcher Kriterien entschieden werden kann, ob sich Einrichtungen wie die beteiligten Wassergesellschaften, die unstreitig öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4 genannten Stelle oder Person befinden, so dass sie nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörde“ anzusehen sind.

58 Insoweit stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob sich aus der Geltung einer Regelung wie der des WIA 1991, wonach die Aufsicht über die beteiligten Wassergesellschaften dem Secretary of State und der OFWAT und somit Stellen übertragen ist, die unstreitig Behörden nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 darstellen, der Schluss ziehen lässt, dass sich diese Gesellschaften im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie „unter der Kontrolle“ dieser Stellen befinden.

59 Der Information Commissioner, die beteiligten Wassergesellschaften und die Regierung des Vereinigten Königreichs äußern hierzu in ihren schriftlichen Erklärungen die Meinung, die Geltung einer – sicherlich recht strengen – Regulierung für die beteiligten Wassergesellschaften bedeute noch nicht, dass sich diese im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 unter „Kontrolle“ befänden. Wie nämlich das Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) im Urteil Smartsource festgestellt habe, bestehe ein grundlegender Unterschied zwischen einem sogenannten „Regulierungssystem“, in dem der Regulierer nur die von der regulierten Einrichtung zu verfolgenden Ziele vorgeben dürfe, und einem sogenannten „Kontrollsystem“, in dem der Regulierer zusätzlich bestimmen könne, wie die betreffende Einrichtung diese Ziele zu verwirklichen habe.

60 In diesem Zusammenhang ist im Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus ausgeführt, dass zwar Art. 2 Abs. 2 Buchst. c des Übereinkommens von Aarhus, der im Wesentlichen mit Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 übereinstimmt, „mindestens“ die Personen erfasst, „die im Eigentum des Staates stehen“, er aber „[z]udem … Einrichtungen [erfassen kann], die öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen und einer Kontrolle durch Regulierungsbehörden unterliegen“.

61 Hinsichtlich des Begriffs der Kontrolle möchte das vorlegende Gericht mit seiner vierten Frage wissen, welchen Einfluss das Urteil Griffin v. South West Water Services Ltd des High Court of Justice (England & Wales) (Vereinigtes Königreich) auf diesen Begriff haben könnte, das auch im Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 Buchst. c dieses Übereinkommens angeführt werde.

62 In diesem Urteil wurde u. a. entschieden, dass das Kriterium der Aufsicht, wie es in Randnr. 20 des Urteils Foster u. a. verwendet werde, nicht dahin zu verstehen sei, dass es ein „Regulierungssystem“ wie das im WIA 1991 vorgesehene nicht erfasse, sondern dass dieses System diesem Kriterium genüge, so dass, da auch die übrigen Kriterien erfüllt seien, die Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) der in jenem Ausgangsverfahren beklagten Wassergesellschaft als „dem Staat zuzurechnender Einrichtung“ entgegengehalten werden könne.

63 In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht insbesondere wissen, ob eine Wassergesellschaft, die als „dem Staat zuzurechnende Einrichtung“ anzusehen ist, zwangsläufig eine juristische Person ist, die unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 fällt.

64 Insoweit kann die Feststellung, dass in Anwendung der in Randnr. 20 des Urteils Foster u. a. aufgestellten Kriterien eine Aufsichtssituation vorliegt, als ein Indiz dafür angesehen werden, dass das in Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 enthaltene Tatbestandsmerkmal der Kontrolle erfüllt ist, da sowohl in dem einen als auch in dem anderen Kontext mit dem Aufsichts- bzw. Kontrollbegriff Merkmale einer Definition des Staates im weiten Sinne erfasst werden sollen, die am besten geeignet ist, die Ziele der betreffenden Regelung zu verwirklichen.

65 Um die genaue Bedeutung des Begriffs der Kontrolle in Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 zu ermitteln, sind jedoch auch die Ziele dieser Richtlinie zu berücksichtigen.

66 Art. 1 Buchst. a und b der Richtlinie 2003/4 ist zu entnehmen, dass mit dieser u. a. die Ziele verfolgt werden, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, zu gewährleisten, die grundlegenden Voraussetzungen und praktischen Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts festzulegen und eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen.

67 Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 definiert somit drei Kategorien von Behörden, um auf diese Weise unabhängig von ihrer Rechtsform alle Einrichtungen zu erfassen, die der öffentlichen Gewalt zuzurechnen sind, sei es der Staat selbst, eine vom Staat zum Handeln in seinem Namen ermächtigte Einrichtung oder eine vom Staat kontrollierte Einrichtung.

68 Diese Erwägungen führen zu einer Auslegung des Begriffs der Kontrolle im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4, wonach diese dritte verbleibende Kategorie von Behörden alle Einrichtungen erfasst, die nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihr übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen, da eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit in diesem Bereich entscheidend beeinflussen kann.

69 In welcher Art und Weise eine solche Behörde auf der Grundlage der ihr vom nationalen Gesetzgeber eingeräumten Zuständigkeiten einen bestimmenden Einfluss ausüben kann, ist dabei unerheblich. Es kann sich beispielsweise um eine Weisungsbefugnis gegenüber den betreffenden Einrichtungen handeln, sei es unter Ausübung der Rechte eines Anteilseigners oder nicht, um die Befugnis, die von diesen Einrichtungen getroffenen Entscheidungen auszusetzen, nachträglich aufzuheben oder einem Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen, um die Befugnis, vollständig oder mehrheitlich die Mitglieder ihrer Leitungsorgane zu bestellen oder abzusetzen oder um die Befugnis, diesen Einrichtungen ganz oder teilweise die Finanzierung in einem Maße zu entziehen, das ihren Fortbestand gefährdet.

70 Der Umstand allein, dass die fragliche Einrichtung wie die beteiligten Wassergesellschaften eine Handelsgesellschaft ist, die für den fraglichen Sektor einer speziellen Regulierungsregelung unterliegt, kann eine Kontrolle im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 nicht ausschließen, sofern die Einrichtung die in Randnr. 68 des vorliegenden Urteils aufgestellten Voraussetzungen erfüllt.

71 Gibt nämlich eine solche Regelung einen besonders präzisen Rechtsrahmen vor, der eine Reihe von Regeln dafür aufstellt, wie solche Gesellschaften die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben des Umweltmanagements zu erfüllen haben, und der gegebenenfalls eine Verwaltungsaufsicht vorsieht, mit der – gegebenenfalls über Weisungen oder die Verhängung von Geldbußen – sichergestellt werden soll, dass diese Regeln tatsächlich eingehalten werden, kann sich daraus ergeben, dass diese Einrichtungen gegenüber dem Staat keine echte Autonomie besitzen, selbst wenn dieser infolge der Privatisierung des fraglichen Sektors ihre laufende Verwaltung nicht mehr zu bestimmen vermag.

72 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu klären, ob in den Ausgangsverfahren die im WIA 1991 vorgesehene Regelung dazu führt, dass die beteiligten Wassergesellschaften über keine echte Autonomie gegenüber den Aufsichtsbehörden wie dem Secretary of State und der OFWAT verfügen.

73 Nach alledem ist auf die dritte und die vierte Vorlagefrage zu antworten, dass sich Unternehmen wie die beteiligten Wassergesellschaften, die öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, dann unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4 genannten Stelle oder Person befinden und somit nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörden“ anzusehen sind, wenn sie nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen, weil eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit im Umweltbereich entscheidend beeinflussen kann.

Zur fünften Frage

74 Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 2 Nr. 2 Buchst. b und c der Richtlinie 2003/4 dahin auszulegen ist, dass eine Person, die hinsichtlich einiger ihrer Aufgaben, Zuständigkeiten oder Dienstleistungen unter diese Bestimmung fällt, nur hinsichtlich der Umweltinformationen eine Behörde darstellt, die bei ihr im Rahmen gerade dieser Aufgaben, Zuständigkeiten und Dienstleistungen vorhanden sind.

75 Eine solche „hybride“ Auslegung des Behördenbegriffs wurde insbesondere in dem nationalen Verfahren in Betracht gezogen, in dem das Urteil Smartsource erging. Dort wurde insbesondere die Auffassung vertreten, dass Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4, wenn die Wassergesellschaften aufgrund der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unter diese Bestimmung fielen, dahin ausgelegt werden könne, dass sie nur diejenigen Umweltinformationen übermitteln müssten, die bei ihnen in Wahrnehmung dieser Aufgaben vorhanden seien.

76 Indessen findet dieser Ansatz, abgesehen davon, dass eine „hybride“ Auslegung des Behördenbegriffs zu Unsicherheiten und erheblichen praktischen Schwierigkeiten bei der wirksamen Umsetzung der Richtlinie 2003/4 führen kann, als solcher keine Stütze im Wortlaut oder in der Systematik dieser Richtlinie oder des Übereinkommens von Aarhus.

77 Ein solcher Ansatz erscheint vielmehr unvereinbar mit den Grundlagen, auf denen sowohl die Richtlinie 2003/4 als auch das Übereinkommen von Aarhus aufbauen und nach denen sich der Geltungsbereich der in ihnen niedergelegten Regelung der Auskunftserteilung richtet, mit der das Ziel verfolgt wird, eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung der bei Behörden vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen.

78 Wie sich nämlich aus der zentralen Regelung des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4 ergibt, die im Wesentlichen mit Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Aarhus übereinstimmt, ist eine Einrichtung, wenn sie als Behörde im Sinne einer der drei Kategorien des Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie anzusehen ist, verpflichtet, allen Antragstellern sämtliche bei ihr vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen, die in eine der Informationskategorien nach Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie fallen, zu übermitteln, es sei denn, der Antrag fällt unter eine der Ausnahmen des Art. 4 der Richtlinie.

79 Somit sind, wie dies auch der Generalanwalt in den Nrn. 116 und 118 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die in Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 erfassten Personen für die Zwecke dieser Richtlinie hinsichtlich sämtlicher Umweltinformationen als Behörden anzusehen, die bei ihnen vorhanden sind.

80 Wie weiter aus Randnr. 73 des vorliegenden Urteils hervorgeht, können Handelsgesellschaften wie die beteiligten Wassergesellschaften in dem speziellen Rahmen des Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4 nur insoweit eine Behörde im Sinne dieser Bestimmung darstellen, als sie sich bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Umweltbereich unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4 genannten Stelle oder Person befinden.

81 Daher sind solche Gesellschaften nur zur Übermittlung derjenigen Umweltinformationen verpflichtet, die bei ihnen im Rahmen der Erbringung dieser öffentlichen Dienstleistungen vorhanden sind.

82 Wie der Generalanwalt in Nr. 121 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausführt, sind diese Gesellschaften hingegen nicht verpflichtet, Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, von denen feststeht, dass sie sich nicht auf die Erbringung dieser öffentlichen Dienstleistungen beziehen. Ist nicht sicher, ob das der Fall ist, sind die angeforderten Informationen zur Verfügung zu stellen.

83 Demnach ist auf die fünfte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 dahin auszulegen ist, dass eine Person, die unter diese Bestimmung fällt, hinsichtlich sämtlicher Umweltinformationen, die bei ihr vorhanden sind, eine Behörde darstellt. Handelsgesellschaften wie die beteiligten Wassergesellschaften, die nur insoweit eine Behörde nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie darstellen können, als sie sich bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Umweltbereich unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie genannten Stelle oder Person befinden, sind nicht verpflichtet, Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, von denen feststeht, dass sie sich nicht auf die Erbringung solcher Dienstleistungen beziehen.

Kosten

84 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Für die Entscheidung über die Frage, ob Einrichtungen wie die United Utilities Water plc, die Yorkshire Water Services Ltd und die Southern Water Services Ltd als juristische Personen anzusehen sind, die aufgrund innerstaatlichen Rechts „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates wahrnehmen, ist zu prüfen, ob diese Einrichtungen auf der Grundlage des für sie geltenden nationalen Rechts mit Befugnissen ausgestattet sind, die über die im Verhältnis zwischen Privatrechtspersonen geltenden Regeln hinausgehen.**

2. **Unternehmen wie die United Utilities Water plc, die Yorkshire Water Services Ltd und die Southern Water Services Ltd, die öffentliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt erbringen, befinden sich dann unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie 2003/4 genannten Stelle oder Person und sind somit nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie als „Behörden“ anzusehen, wenn sie nicht in echter Autonomie bestimmen, wie sie die ihnen übertragenen Aufgaben im Umweltbereich erfüllen, weil eine unter Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b dieser Richtlinie fallende Behörde ihre Tätigkeit im Umweltbereich entscheidend beeinflussen kann.**

3. Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 ist dahin auszulegen, dass eine Person, die unter diese Bestimmung fällt, hinsichtlich sämtlicher Umweltinformationen, die bei ihr vorhanden sind, eine Behörde darstellt. Handelsgesellschaften wie die United Utilities Water plc, die Yorkshire Water Services Ltd und die Southern Water Services Ltd, die nur insoweit eine Behörde nach Art. 2 Nr. 2 Buchst. c dieser Richtlinie darstellen können, als sie sich bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Umweltbereich unter der Kontrolle einer in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a oder b der Richtlinie genannten Stelle oder Person befinden, sind nicht verpflichtet, Umweltinformationen zur Verfügung zu stellen, von denen feststeht, dass sie sich nicht auf die Erbringung solcher Dienstleistungen beziehen.

Unterschriften