ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 december 2013*

„Prejudiciële verwijzing — Verdrag van Aarhus — Richtlijn 2003/4/EG — Toegang van publiek tot milieu-informatie — Werkingssfeer — Begrip ‚overheidsinstantie' — Afvalwaterafvoer- en waterdistributiebedrijven — Privatisering van watersector in Engeland en Wales"

In zaak C-279/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 21 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 4 juni 2012, in de procedure

Fish Legal,

Emily Shirley

tegen

Information Commissioner,

United Utilities Water plc,

Yorkshire Water Services Ltd,

Southern Water Services Ltd,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet en J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresidenten, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (rapporteur), E. Jarašiūnas en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 april 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— Fish Legal, vertegenwoordigd door W. Rundle, solicitor, bijgestaan door D. Wolfe, QC,

* Procestaal: Engels.

— Emily Shirley, vertegenwoordigd door R. McCracken, QC, en M. Lewis, barrister,

— de Information Commissioner, vertegenwoordigd door R. Kamm en A. Proops, barristers, geïnstrueerd door R. Bailey, solicitor,

— United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd en Southern Water Services Ltd, vertegenwoordigd door T. de la Mare, QC, geïnstrueerd door J. Mullock, solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Beeko als gemachtigde, bijgestaan door J. Eadie, QC, en J. Maurici en C. Callaghan, barristers,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en M. Wolff als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver, K. Mifsud-Bonicci en L. Pignataro-Nolin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, Fish Legal en Emily Shirley, en, anderzijds, de Information Commissioner (hoofd van de dienst informatie), en United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd en Southern Water Services Ltd (hierna: „betrokken waterbedrijven"), betreffende de afwijzing door die waterbedrijven van de door Fish Legal en E. Shirley ingediende verzoeken om toegang tot bepaalde informatie met betrekking tot afvalwaterafvoer en waterdistributie.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus"), geeft in artikel 2, punt 2, de volgende definitie van het begrip „overheidsinstantie":

„[...]

a) overheid op nationaal, regionaal of ander niveau;

b) natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;

c) alle andere natuurlijke of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, onder toezicht van een orgaan of persoon vallend onder de bovenstaande onderdelen a of b;

d) de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die partij is bij dit Verdrag.

Deze begripsomschrijving omvat geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid."

4 Artikel 4, lid 1, van dit verdrag bepaalt dat elke partij, met inachtneming van enige gevallen van voorbehoud en een aantal voorwaarden, waarborgt dat overheidsinstanties in antwoord op een verzoek om milieu-informatie deze informatie binnen het kader van hun nationale wetgeving beschikbaar stellen aan het publiek.

Unierecht

5 De punten 1, 5, 8, 9 en 11 van de considerans van richtlijn 2003/4 luiden:

„(1) Een verruimde toegang van het publiek tot milieu-informatie en verspreiding van die informatie dragen bij tot een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en, uiteindelijk, tot een beter milieu.

[...]

(5) [...] Met het oog op de sluiting van [het Verdrag van Aarhus] door de Europese Gemeenschap dienen de bepalingen ervan in overeenstemming te zijn met het Gemeenschapsrecht.

[...]

(8) Er moet voor worden gezorgd dat alle natuurlijke en rechtspersonen recht hebben op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat zij daarvoor een belang moeten aanvoeren.

(9) Ook dienen de overheidsinstanties milieu-informatie op een zo groot mogelijke schaal beschikbaar te stellen en onder het publiek te verspreiden, met name door de aanwending van informatie- en communicatietechnologieën. Bij het verslag uitbrengen over en het herzien van deze richtlijn moet rekening worden gehouden met de toekomstige ontwikkeling van deze technologieën.

[...]

(11) Om rekening te houden met het beginsel van artikel 6 van het Verdrag dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, moet de definitie van overheidsinstantie zo worden verruimd dat hieronder de regerings- of andere overheidsorganen op nationaal, regionaal of lokaal niveau vallen, ongeacht of deze specifieke verantwoordelijkheden voor het milieu hebben. De definitie dient eveneens zo te worden verruimd dat eronder vallen: andere personen of organen die naar nationaal recht openbare bestuursfuncties met betrekking tot het milieu uitoefenen, alsmede andere personen of organen die onder hun toezicht openbare verantwoordelijkheden of functies met betrekking tot het milieu uitoefenen."

6 In artikel 1 van die richtlijn zijn de doelstellingen van die richtlijn als volgt gedefinieerd:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

a) recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, en

b) te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. Te dien einde wordt het gebruik van met name computertelecommunicatie en/of elektronische technologie, voor zover beschikbaar, bevorderd."

7 Artikel 2, punt 2, van deze richtlijn geeft de volgende definitie van het begrip „overheidsinstantie":

„[...]

a) een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;

b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;

c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a of b belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

De lidstaten kunnen bepalen dat deze begripsomschrijving niet slaat op instellingen of organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid. Deze instellingen of organen kunnen zij van de begripsomschrijving uitsluiten, wanneer hun constitutionele bepalingen [op het tijdstip van de vaststelling van de onderhavige richtlijn] niet in een beroepsprocedure in de zin van artikel 6 voorzien;

[...]"

8 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren."

Recht van het Verenigd Koninkrijk

Wettelijke regeling betreffende de toegang tot milieu-informatie

9 De Environmental Information Regulations 2004 (besluit van 2004 betreffende milieu-informatie; hierna: „EIR 2004") strekken tot omzetting van richtlijn 2003/4 in nationaal recht.

10 Artikel 2, lid 2, van de EIR 2004 luidt als volgt:

„[...] Onder ‚overheidsinstantie' wordt verstaan:

a) de ministeries;

b) elke andere overheidsinstantie, zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, van de [Freedom of information Act 2000 (wet van 2000 op de vrijheid van informatie)] [...];

c) elk ander orgaan dat of elke andere persoon die openbare bestuursfuncties vervult;

d) elk ander orgaan dat of elke andere persoon die onder toezicht van een in a, b of c bedoelde persoon staat en:

i) openbare verantwoordelijkheid met betrekking tot het milieu draagt;

ii) taken van publieke aard met betrekking tot het milieu vervult, of

iii) openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent."

11 Ingevolge de artikelen 5 en 7 van de EIR 2004 moet de gevraagde milieu-informatie binnen 20 werkdagen worden meegedeeld, maar mag de betrokken instantie die termijn onder bepaalde voorwaarden wel verlengen tot 40 werkdagen.

12 Krachtens artikel 50, lid 1, van de wet van 2000 op de vrijheid van informatie, zoals gewijzigd bij artikel 18 van de EIR 2004, kan iedere belanghebbende de Information Commissioner verzoeken uitspraak te doen over de vraag of de overheidsinstantie in kwestie zijn verzoek om informatie in overeenstemming met de eisen van de EIR 2004 heeft behandeld.

Wettelijke regeling met betrekking tot de huidige verdeling van de wettelijke bevoegdheden in de sector van de waterdistributie en de afvalwaterafvoer in Engeland en Wales

13 Bij de Water Act 1989 (waterwet van 1989), die de sector van de waterdistributie en de afvalwaterafvoer in Engeland en Wales met ingang van 1 september 1989 heeft geprivatiseerd, zijn de taken en bevoegdheden, alsook de goederen en andere activa van de waterinstanties verdeeld tussen, enerzijds, de National Rivers Authority (nationale dienst waterlopen), die bij de inwerkingtreding van de Environment Act 1995 (milieuwet van 1995) is omgedoopt tot Environment Agency (milieuagentschap), en, anderzijds, de waterbedrijven, die op commerciële basis waterdistributie en afvalwaterafvoer aanbieden.

14 Op grond van de geldende wettelijke regeling en in het bijzonder de Water Industry Act 1991 (wet van 1991 inzake de watersector; hierna: „WIA 1991"), zoals gewijzigd, zijn de wettelijke bevoegdheden in de sector van de waterdistributie en de afvalwaterafvoer thans – samengevat – als volgt verdeeld:

— elk van de waterbedrijven is door de Water Services Regulatory Authority (OFWAT) (reguleringsinstantie voor waterdiensten) aangewezen als onderneming die verantwoordelijk is voor afvalwaterafvoer („sewerage undertaker") en/of waterdistributie („water undertaker") binnen een welbepaald gebied in Engeland of Wales. Ook is deze reguleringsinstantie primair bevoegd voor het toezicht op deze bedrijven, hetzij alleen, hetzij – in bepaalde omstandigheden – samen met de Secretary of State (minister die bevoegd is voor milieuaangelegenheden);

— thans zijn tien bedrijven aangewezen als onderneming die verantwoordelijk is voor waterdistributie en afvalwaterafvoer („water and sewerage companies" of „WASCs") en twaalf bedrijven als onderneming die enkel verantwoordelijk is voor waterdistributie („water only companies" of „WOCs"), zodat overal in Engeland en Wales ofwel één enkel bedrijf de waterdistributie en de afvalwaterafvoer verzorgt, ofwel het ene bedrijf de waterdistributie verzorgt, terwijl een ander bedrijf zich bezighoudt met afvalwaterafvoer in datzelfde gebied en daarnaast ook de waterdistributie en de afvalwaterafvoer verzorgt in een ander gebied;

— de waterbedrijven zijn ofwel naamloze vennootschappen („public limited company"), ofwel aandelenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid („limited company"). Zij worden bestuurd door een raad van bestuur, die verantwoording moet afleggen aan de aandeelhouders. Deze bedrijven functioneren volgens de normale commerciële beginselen, zoals in hun statuten uiteengezet, en hebben tot doel winst te maken, die aan de aandeelhouders in de vorm van een dividend kan worden uitgekeerd en in het bedrijf kan worden geherinvesteerd;

— deze bedrijven moeten voldoen aan diverse wettelijke vereisten inzake het onderhoud en de verbetering van de infrastructuur en inzake de waterdistributie en/of de verwerking van afvalwater in hun respectieve gebieden;

— bovendien beschikken zij over bepaalde wettelijke bevoegdheden, zoals met name de onteigeningsbevoegdheid, de bevoegdheid om bestuursbesluiten vast te stellen inzake waterwegen en inzake de terreinen waarvan zij eigenaar zijn, het recht om water te lozen, ook in particuliere waterlopen, de bevoegdheid om een tijdelijk verbod op het besproeien van tuinen op te leggen, alsook de bevoegdheid om te besluiten de waterlevering aan bepaalde klanten onder strikte voorwaarden tijdelijk stop te zetten;

— deze verplichtingen en bevoegdheden zijn vermeld in het aanstellingsbesluit (de zogenaamde „licentie") van ieder bedrijf. Die licentie kan ook andere voorwaarden bevatten, zoals de betaling van een bijdrage aan de Secretary of State. Deze laatste en/of OFWAT waken erover dat de in de licentie gestelde voorwaarden worden nageleefd. Van de bedrijven kan ook worden verlangd dat zij bepaalde handelingen verrichten of specifieke maatregelen nemen. Bij de opzegging van de licentie, die moet worden gemotiveerd, dient een opzeggingstermijn van 25 jaar in acht te worden genomen. OFWAT kan de licentie wijzigen, hetzij met instemming van het betrokken bedrijf, hetzij na een verslag van de Competition Commission (mededingingscommissie);

— de regeling die op de betrokken waterbedrijven van toepassing is, voorziet ook in de mogelijkheid om hun geldboeten op te leggen en bepaalt dat de voorschriften van gemeen recht op het gebied van ontbinding van ondernemingen slechts gedeeltelijk gelden voor deze bedrijven;

— om de vijf jaar dienen de waterbedrijven een ontwerpplan met betrekking tot hun vermogensbeheer in, ook „businessplan" genoemd, waarin zij voor een periode van vijf jaar hun verwachte resultaten en in het bijzonder hun investeringsplannen in detail uiteenzetten. In het kader van een consultatieprocedure worden deze plannen definitief vastgelegd en worden door OFWAT de maximumbedragen bepaald die de bedrijven aan hun klanten mogen factureren met het oog op de financiering van hun businessplannen en in het bijzonder van hun voorgenomen investeringen. Bij de vaststelling van die bedragen houdt OFWAT rekening met de onderdelen van de investeringsprogramma's die zij relevant acht. De huidige plannen bestrijken de periode van 2010 tot 2015.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

15 Fish Legal is het onderdeel van de Angling Trust, te weten de Engelse vissersbond, dat bevoegd is deze Trust in rechte te vertegenwoordigen. Zij is een vereniging zonder winstoogmerk die als doel heeft langs alle wettelijke wegen te strijden tegen vervuiling en andere verstoringen van het aquatisch milieu, en de belangen van de hengelaars en de vissers te verdedigen. Bij brief van 12 augustus 2009 heeft Fish Legal aan twee waterbedrijven, te weten United Utilities Water plc en Yorkshire Water Services Ltd, informatie over lozingen, saneringsoperaties en noodoverloopgebieden gevraagd.

16 Shirley heeft een ander waterbedrijf, te weten Southern Water Services Ltd, in augustus 2009 schriftelijk informatie gevraagd over de afvoercapaciteit die was voorzien in een ontwikkelingsplan voor haar dorp, dat gelegen is in het graafschap Kent.

17 Aangezien de betrokken waterbedrijven hun de gevraagde informatie niet binnen de in de EIR 2004 gestelde termijnen hadden meegedeeld, hebben Fish Legal en Shirley elk een klacht ingediend bij de Information Commissioner. Bij beschikkingen die hun in maart 2010 zijn betekend, heeft deze laatste verklaard dat de betrokken waterbedrijven geen overheidsinstanties waren in de zin van de EIR 2004 en dat hij dus geen uitspraak kon doen op hun klachten.

18 Fish Legal en Shirley hebben daarop tegen die beschikkingen beroep ingesteld bij het First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights), dat de behandeling van deze zaken heeft geschorst tot de uitspraak van het Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) in de pilotzaak Smartsource/Information Commissioner.

19 Naar aanleiding van het arrest in de zaak Smartsource/Information Commissioner van 23 november 2010 (hierna: „Smartsource-arrest") heeft het First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) de beroepen van Fish Legal en Shirley verworpen, voornamelijk op grond dat de betrokken waterbedrijven niet konden worden aangemerkt als „overheidsinstanties" in de zin van de EIR 2004.

20 Volgens de verwijzende rechter, bij wie Fish Legal en Shirley beroep tegen die uitspraak hebben ingesteld, hebben deze beide partijen erkend dat de betrokken waterbedrijven uiteindelijk alle gevraagde informatie hebben verstrekt, meer bepaald bij verschillende berichten, waarvan het laatste dateert van april 2011.

21 Deze rechter is evenwel van oordeel dat de rechtsvraag die in de hoofdgedingen aan de orde is, namelijk of deze bedrijven verplicht waren deze informatie te verstrekken, daarmee nog niet is beantwoord. Enkel indien deze vraag een antwoord krijgt, kan echter worden uitgemaakt of de betrokken waterbedrijven zijn tekortgeschoten in hun verplichting om deze informatie overeenkomstig de nationale wettelijke regeling, en in het bijzonder binnen de gestelde termijnen, te verstrekken. Deze vraag is bovendien ook relevant voor andere zaken over waterbedrijven die thans in eerste aanleg worden aangehouden, en voor zaken met betrekking tot andere sectoren dan de watersector.

22 De verwijzende rechter geeft aan dat de betrokken waterbedrijven volgens Fish Legal en Shirley wel moeten worden aangemerkt als „overheidsinstanties" in de zin van artikel 2, punt 2, sub b of c, van richtlijn 2003/4, aangezien zij openbare bestuursfuncties uitoefenen en hoe dan ook onder strikt toezicht van een overheidsorgaan staan.

23 Voorts merkt deze rechter op dat de Information Commissioner het tegenovergestelde standpunt verdedigt en zich tot staving daarvan hoofdzakelijk baseert op de overwegingen van het Smartsource-arrest. Indien de multifactoriële benadering van dat arrest wordt toegepast, blijkt volgens de Information Commissioner dat de waterbedrijven geen openbare bestuursfuncties uitoefenen. Ook betoogt hij dat de controle waaraan de waterbedrijven zijn onderworpen, uitsluitend betrekking heeft

op hun regelgevingstaken en dus niet volstaat om onder het begrip „toezicht" te vallen. Dat begrip ziet immers op gezag en zelfs op dwang, alsook op de bevoegdheid om niet alleen de gestelde doelen te bepalen, maar ook de middelen die moeten worden ingezet voor de verwezenlijking daarvan.

24 Voor het geval dat de benadering van het Smartsource-arrest niet zou worden gevolgd, betoogt de Information Commissioner subsidiair dat hoogstens een „hybride" uitlegging kan worden gegeven aan artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4. Volgens die uitlegging moeten de waterbedrijven enkel als „overheidsinstanties" worden aangemerkt in het kader van de uitoefening van de hun toebedeelde taken die zelf als „openbare bestuursfuncties" in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 kunnen worden aangemerkt.

25 De verwijzende rechter voegt eraan toe dat de betrokken waterbedrijven in wezen hebben betoogd dat in het Smartsource-arrest terecht is geoordeeld dat zij geen „overheidsinstanties" zijn. De betreffende nationale rechterlijke instantie had die conclusie gebaseerd op een aanzienlijk aantal relevante stukken en gegevens, onder meer op het in 2000 door de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties gepubliceerde document „Het Verdrag van Aarhus: leidraad voor de uitvoering" (hierna: „leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus"), op bepaalde factoren die relevant zijn voor het statuut van de waterbedrijven en op de wettelijke regeling inzake de watersector in Engeland en Wales.

26 In die omstandigheden heeft het Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de vraag of een natuurlijke of rechtspersoon ‚openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent' [in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4] louter op grond van het nationale recht en louter in de nationale context worden beantwoord?

2) Indien dit niet het geval is, welke criteria van Unierecht kunnen dan al dan niet worden aangewend om vast te stellen of:

a) de betrokken functie in wezen een functie van ‚openbaar bestuur' is;

b) het nationale recht in wezen een dergelijke functie aan die persoon heeft toegekend?

3) Wat wordt bedoeld met een persoon die ‚onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a of b' staat [in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4]? Wat is meer in het bijzonder de aard, vorm en graad van toezicht die is vereist, en welke criteria mogen al dan niet worden gebruikt om tot het bestaan van zulk toezicht te besluiten?

4) Is een ‚emanatie van de staat', in de zin van punt 20 van het arrest [van 12 juli 1990, Foster e.a. (C-188/89, Jurispr. blz. I-3313),] noodzakelijkerwijs een onder artikel 2, punt 2, sub c, [van richtlijn 2003/4] vallend persoon?

5) Wanneer een persoon met betrekking tot bepaalde van zijn functies, verantwoordelijkheden of diensten onder [artikel 2, punt 2, sub b of c, van richtlijn 2003/4] valt, is hij dan enkel voor die functies, verantwoordelijkheden of diensten verplicht om milieu-informatie te verstrekken of geldt deze verplichting voor alle milieu-informatie die hij voor welk doel dan ook bezit?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

27 De betrokken waterbedrijven betogen primair dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is.

28 Volgens hen staat vast dat zij de door Fish Legal en Shirley gevraagde milieu-informatie kosteloos hebben verstrekt, en is er dus geen geding meer hangende bij de verwijzende rechter. Bijgevolg zijn de aan het Hof van Justitie gestelde vragen puur hypothetisch geworden en heeft de prejudiciële verwijzing haar rechtvaardiging verloren.

29 In dit verband zij eraan herinnerd dat de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure volgens vaste rechtspraak een instrument is voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt de nationale rechters de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om uitspraak te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen (zie met name arrest van 6 juni 2013, MA e.a., C-648/11, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter stelt binnen het onder zijn verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken, rust een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name reeds aangehaald arrest MA e.a., punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het bij de verwijzende rechter aanhangige geding betrekking heeft op de beroepen van Fish Legal en Shirley tegen de beschikkingen van de Information Commissioner, waarin deze heeft verklaard dat de betrokken waterbedrijven niet konden worden aangemerkt als overheidsinstanties in de zin van de nationale wetgeving ter omzetting van richtlijn 2003/4, en dat hij daarom geen uitspraak kon doen op de klachten waarmee Fish Legal en Shirley hem hadden verzocht vast te stellen dat de gevraagde milieu-informatie hun niet was verstrekt binnen de termijnen van die nationale wetgeving.

32 De gestelde vragen hebben in wezen betrekking op de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, de betrokken waterbedrijven moeten worden aangemerkt als „overheidsinstanties” in de zin van artikel 2, punt 2, sub b of c, van richtlijn 2003/4.

33 Zoals de advocaat-generaal in de punten 55 tot en met 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het voor de beslechting van de bij de verwijzende rechter aanhangige gedingen dus objectief noodzakelijk die vragen te beantwoorden.

34 Bijgevolg zijn de gestelde vragen niet hypothetisch en moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

Opmerkingen vooraf

35 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat de Europese Unie, door tot het Verdrag van Aarhus toe te treden, de verbintenis is aangegaan om binnen de werkingssfeer van het Unierecht een principiële toegang te waarborgen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd (zie in die zin arresten van 22 december 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Jurispr. blz. I-14115, punt 36, en 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, punt 30).

36 Zoals in punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/4 wordt bevestigd, beoogde de wetgever van de Unie met de vaststelling van deze richtlijn te verzekeren dat het Unierecht verenigbaar was met het Verdrag van Aarhus, zodat de Gemeenschap partij kon worden bij dit Verdrag. Daartoe heeft hij een algemene regeling ingevoerd die ervoor moet zorgen dat elke natuurlijke of rechtspersoon van een lidstaat recht heeft op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat hij een belang hoeft aan te tonen (zie reeds aangehaald arrest Flachglas Torgau, punt 31).

37 Voor de uitlegging van richtlijn 2003/4, die ertoe strekt het Verdrag van Aarhus in het Unierecht ten uitvoer te leggen, dient derhalve rekening te worden gehouden met de bewoordingen en het doel van dat verdrag (zie in die zin reeds aangehaald arrest Flachglas Torgau, punt 40).

38 Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus weliswaar kan worden beschouwd als een schriftelijke toelichting die in voorkomend geval in aanmerking kan worden genomen als een van de elementen die relevant zijn voor de uitlegging van dat verdrag, maar dat de daarin opgenomen analyses niet verbindend zijn en niet dezelfde normatieve werking hebben als de bepalingen van het Verdrag van Aarhus zelf (zie arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a., C-182/10, punt 27).

39 Ten slotte moet ook worden benadrukt dat het door richtlijn 2003/4 gewaarborgde recht op toegang slechts geldt voor zover de gevraagde informatie onder de in deze richtlijn vastgestelde voorschriften inzake de toegang van het publiek valt, wat met name vooronderstelt dat het gaat om „milieu-informatie" in de zin van artikel 2, punt 1, van deze richtlijn. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat in de hoofdgedingen het geval is (zie reeds aangehaald arrest Flachglas Torgau, punt 32).

Eerste twee vragen

40 Met zijn eerste twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de criteria zijn om te bepalen of entiteiten zoals de betrokken waterbedrijven kunnen worden aangemerkt als rechtspersonen die „openbare bestuursfuncties" naar nationaal recht uitoefenen in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4.

41 Artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4, dat in wezen identiek is aan artikel 2, punt 2, sub b, van het Verdrag van Aarhus, definieert het begrip „overheidsinstantie" als „een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu".

42 Volgens vaste rechtspraak vereisen zowel de eenvormige toepassing van het Unierecht als het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie met name reeds aangehaald arrest Flachglas Torgau, punt 37).

43 In de onderhavige zaak moet in de eerste plaats worden vastgesteld of de woordgroep „naar nationaal recht" aldus moet worden opgevat dat hiermee voor de uitlegging van het begrip „openbare bestuursfuncties" uitdrukkelijk wordt verwezen naar het nationale recht, in dit geval het recht van het Verenigd Koninkrijk.

44 Daarbij moet worden opgemerkt dat op dit punt een verschil bestaat tussen de Franse en de Engelse taalversie van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4, dat overeenstemt met het verschil tussen de Franse en de Engelse taalversie van artikel 2, punt 2, sub b, van het Verdrag van Aarhus, die beide authentieke taalversies van dat verdrag zijn. In de Franse taalversie van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 hoort de woordgroep „naar nationaal recht" („en vertu du droit interne") namelijk bij het werkwoord „uitoefent" („exerce"), zodat in die versie de bewoordingen van die bepaling niet aldus kunnen worden opgevat dat zij voor de definitie van het begrip „openbare bestuursfuncties" uitdrukkelijk naar het nationale recht verwijzen. In de Engelse taalversie van die bepaling staat de woordgroep „naar nationaal recht" („under national law") daarentegen na de woorden „openbare bestuursfuncties" („public administrative functions") en hoort zij dus niet bij het werkwoord „uitoefent" („performing").

45 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 2003/4, zoals in punt 7 van de considerans ervan is uiteengezet, tot doel heeft te vermijden dat de verschillen tussen de vigerende wetten inzake de toegang tot milieu-informatie leiden tot ongelijkheid binnen de Unie, wat de toegang tot die informatie of wat de concurrentievoorwaarden betreft. In het licht van die doelstelling dient in de gehele Unie op grond van dezelfde methode te worden vastgesteld welke personen het publiek toegang tot milieu-informatie moeten verlenen, zodat het begrip „openbare bestuursfuncties" in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 niet kan verschillen naargelang van het toepasselijke nationale recht.

46 Deze uitlegging vindt steun in de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, volgens welke de woordgroep „naar nationaal recht" betekent dat er „voor de uitoefening van de in punt b bedoelde functies een rechtsgrondslag moet bestaan", en dit punt betrekking heeft op „elk persoon die door de wet is gemachtigd een bestuursfunctie uit te oefenen". Aan die uitlegging wordt niet afgedaan door het feit dat die leidraad daaraan toevoegt dat „wat volgens het nationale recht onder bestuursfunctie wordt verstaan, kan verschillen van land tot land".

47 Anders dan de Information Commissioner en de betrokken waterbedrijven ter terechtzitting hebben betoogd, is deze woordgroep dus, indien zij aldus moet worden uitgelegd dat daarmee naar de noodzaak van een rechtsgrondslag wordt verwezen, niet overbodig, aangezien zij bevestigt dat de uitoefening van openbare bestuursfuncties op het nationale recht moet zijn gebaseerd.

48 Hieruit vloeit voort dat enkel entiteiten die over de bevoegdheid tot uitoefening van openbare bestuursfuncties beschikken krachtens een rechtsgrond die specifiek in de op hen van toepassing zijnde nationale wetgeving is vastgelegd, onder de in artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 bedoelde categorie van overheidsinstanties kunnen vallen. Of de functies die krachtens het nationale recht aan dergelijke entiteiten zijn toegekend „openbare bestuursfuncties" zijn in de zin van die bepaling, moet daarentegen worden onderzocht op basis van het Unierecht en de elementen die relevant zijn voor de uitlegging van het Verdrag van Aarhus, zodat een autonome en uniforme definitie van dit begrip kan worden uitgewerkt.

49 Wat in de tweede plaats de criteria betreft die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of functies die de betrokken entiteit op grond van het nationale recht uitoefent „openbare bestuursfuncties" zijn in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4, heeft het Hof er reeds op gewezen dat zowel uit het Verdrag van Aarhus zelf als uit richtlijn 2003/4 blijkt dat de opstellers ervan met het begrip „overheidsinstanties" wilden verwijzen naar de bestuurlijke overheden, aangezien het binnen de staten gewoonlijk deze overheden zijn die over milieu-informatie beschikken in de uitoefening van hun functies (zie reeds aangehaald arrest Flachglas Torgau, punt 40).

50 Voorts wordt in de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus uiteengezet dat het gaat om een „functie die normaal gezien toekomt aan overheidsautoriteiten, zoals gedefinieerd in het nationale recht", maar die niet in verband hoeft te staan met het milieu. Dat laatste domein is namelijk enkel vermeld als een voorbeeld van een openbare bestuursfunctie.

51 De entiteiten die vanuit het oogpunt van de bestuurlijke organisatie bestuursautoriteiten zijn, te weten de entiteiten die deel uitmaken van de overheidsadministratie of de uitvoerende macht van de staat, op welk niveau dan ook, zijn overheidsinstanties in de zin van artikel 2, punt 2, sub a, van richtlijn 2003/4. Deze eerste categorie omvat alle publiekrechtelijke rechtspersonen die zijn opgericht door de staat en die ook enkel door de staat kunnen worden ontbonden.

52 De tweede categorie van overheidsinstanties, die in artikel 2, punt 2, sub b, van deze richtlijn is omschreven, omvat bestuursautoriteiten in de functionele zin, te weten de entiteiten – hetzij publiekrechtelijke, hetzij privaatrechtelijke rechtspersonen – waaraan in de op hen van toepassing zijnde wettelijke regeling de taak is opgelegd om diensten van openbaar belang te verrichten, met name op milieugebied, en die daartoe bevoegdheden hebben gekregen die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden.

53 In casu staat vast dat de betrokken waterbedrijven op grond van het toepasselijke nationale recht, in het bijzonder de WIA 1991, belast zijn met het verrichten van diensten van openbaar belang, te weten de infrastructuur voor de toevoer en de afvoer van water onderhouden en uitbouwen, alsook het water distribueren en het afvalwater afvoeren. Zoals de Europese Commissie heeft opgemerkt, moeten bij het verrichten van die activiteiten overigens verschillende milieurichtlijnen met betrekking tot waterbescherming worden nageleefd.

54 Uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens blijkt ook dat het toepasselijke nationale recht de betrokken waterbedrijven bepaalde bevoegdheden toekent om hen in staat te stellen deze taken te vervullen en deze diensten te leveren, zoals de onteigeningsbevoegdheid, de bevoegdheid om bestuursbesluiten vast te stellen inzake waterwegen en inzake de terreinen waarvan zij eigenaar zijn, het recht om onder bepaalde voorwaarden water te lozen, ook in particuliere waterlopen, de bevoegdheid om een tijdelijk verbod op het besproeien van tuinen op te leggen, alsook de bevoegdheid om te besluiten de waterlevering aan bepaalde klanten onder strikte voorwaarden tijdelijk stop te zetten.

55 Het staat aan de verwijzende rechter om uit te maken of deze aan de betrokken waterbedrijven toegekende rechten en bevoegdheden, gelet op de concrete voorwaarden die daaraan in de toepasselijke nationale wetgeving zijn verbonden, kunnen worden aangemerkt als ruimere bevoegdheden dan die welke in de verhoudingen tussen particulieren gelden.

56 Gelet op een en ander moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat, teneinde te bepalen of entiteiten zoals de betrokken waterbedrijven kunnen worden aangemerkt als rechtspersonen die „openbare bestuursfuncties" naar nationaal recht uitoefenen in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4, moet worden onderzocht of deze entiteiten krachtens het op hen van toepassing zijnde nationale recht beschikken over bevoegdheden die verder gaan dan de bevoegdheden die voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden.

Derde en vierde vraag

57 Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de criteria zijn om te bepalen of entiteiten zoals de betrokken waterbedrijven, waarvan vaststaat dat zij openbare diensten in verband met het milieu verrichten, onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, bedoeld orgaan of persoon, en derhalve op grond van artikel 2, punt 2, sub c, van deze richtlijn moeten worden aangemerkt als „overheidsinstanties".

58 In casu rijst de vraag of een regeling als die van de WIA 1991, die de Secretary of State en OFWAT – twee organen waarvan onbetwist is dat zij overheidsinstanties zijn op grond van artikel 2, punt 2, sub a, van richtlijn 2003/4 – de opdracht geeft om supervisie over de betrokken waterbedrijven uit te oefenen, inhoudt dat deze waterbedrijven „onder toezicht" van die organen staan in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van deze richtlijn.

59 In hun schriftelijke opmerkingen voeren de Information Commissioner, de betrokken waterbedrijven en de regering van het Verenigd Koninkrijk aan dat de betrokken waterbedrijven weliswaar onderworpen zijn aan een regulerend stelsel, dat bovendien relatief streng is, maar dat dit niet impliceert dat deze bedrijven onder „toezicht" staan, in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4. Zij sluiten zich aan bij het oordeel van het Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) in het Smartsource-arrest dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen een „regulerend" stelsel, dat de regulator enkel de bevoegdheid verleent de doelstellingen te bepalen die de gereguleerde entiteit moet nastreven, en een stelsel van „toezicht", waarbij de regulator ook kan bepalen hoe de betrokken entiteit die doelstellingen moet verwezenlijken.

60 In die context wijst de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus erop dat artikel 2, punt 2, sub c, van het Verdrag van Aarhus – een bepaling die in wezen identiek is aan artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 – weliswaar „ten minste" betrekking heeft op personen die „toebehoren aan de staat", maar dat deze bepaling „bovendien ook betrekking kan hebben op instellingen die openbare diensten in verband met het milieu leveren en onder regulerend toezicht staan".

61 Wat dit begrip „toezicht" betreft, wenst de verwijzende rechter in het kader van zijn vierde vraag te vernemen welk belang moet worden gehecht aan het arrest Griffin/South West Water Services Ltd. van de High Court of Justice (England and Wales) (Verenigd Koninkrijk), waarnaar ook wordt verwezen in de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, meer bepaald bij de toelichting over artikel 2, punt 2, sub c, van dit verdrag.

62 In dat arrest is met name geoordeeld dat het in punt 20 van het reeds aangehaalde arrest Foster e.a. bedoelde toezichtcriterium niet aldus mag worden opgevat dat daaronder geen „regulerend" stelsel is begrepen als dat van de WIA 1991, alsook dat dit stelsel aan het toezichtcriterium voldeed. Aangezien eveneens was voldaan aan de andere criteria, kon richtlijn 75/129/EEG van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB L 48, blz. 29) worden aangevoerd tegen het in dat geding aan de orde zijnde waterbedrijf, dat een „emanatie van de staat" was.

63 In die context stelt de verwijzende rechter specifiek de vraag of een waterbedrijf, als „emanatie van de staat", ook noodzakelijkerwijs een onder artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 vallend rechtspersoon is.

64 Indien in het kader van de toepassing van de criteria die zijn genoemd in punt 20 van het reeds aangehaalde arrest Foster e.a. is vastgesteld dat sprake is van toezicht, kan dit beschouwd worden als een aanwijzing dat ook is voldaan aan de in artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 neergelegde voorwaarde van toezicht, aangezien het begrip toezicht in beide contexten doelt op alle verschijningsvormen van het concept „staat" in de ruime zin, die het meest geschikt is om de doelstellingen van de betrokken regelgeving te verwezenlijken.

65 Bij de vaststelling van de precieze draagwijdte van het in artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 bedoelde begrip „toezicht" moet echter ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van deze richtlijn.

66 Uit artikel 1, sub a en b, van deze richtlijn volgt dat zij met name tot doel heeft het recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, en te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid.

67 Door drie categorieën van overheidsinstanties te omschrijven, beoogt artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 aldus een hele groep van entiteiten te omvatten die als overheidsdiensten moeten worden aangemerkt, ongeacht hun rechtsvorm. Het kan daarbij om de staat zelf gaan, een entiteit die door de staat gemachtigd is namens hem op te treden of een door de staat gecontroleerde entiteit.

68 Hieruit volgt dat het begrip „toezicht" in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat deze derde categorie – de restcategorie – van overheidsinstanties elke entiteit omvat die niet op daadwerkelijk autonome wijze kan bepalen hoe zij de haar toebedeelde milieutaken uitoefent, aangezien een in artikel 2, punt 2, sub a of b, bedoelde overheidsinstantie het optreden van die entiteit op het gebied van het milieu beslissend kan beïnvloeden.

69 De wijze waarop een dergelijke overheidsinstantie op grond van de hem door de nationale wetgever toebedeelde bevoegdheden een beslissende invloed kan uitoefenen, is in dit verband niet van belang. Het kan met name gaan om de bevoegdheid de betrokken entiteiten bevelen te geven, al dan niet in het kader van de uitoefening van aandeelhoudersrechten, de bevoegdheid om de besluiten van die entiteiten te schorsen, achteraf nietig te verklaren, dan wel afhankelijk te stellen van een voorafgaande goedkeuring, de bevoegdheid om de leden van hun leidinggevende organen (of de meerderheid daarvan) te benoemen of te ontslaan, of de bevoegdheid om de financiering van deze entiteiten geheel of ten dele in te trekken, waardoor hun voortbestaan in het gedrang komt.

70 De enkele omstandigheid dat de betrokken entiteit, net als de betrokken waterbedrijven, een handelsonderneming is die onderworpen is aan een specifiek regulerend stelsel voor de betrokken sector, sluit niet uit dat sprake is van toezicht in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4, voor zover die entiteit voldoet aan de voorwaarden van punt 68 van het onderhavige arrest.

71 Uit het feit dat het betrokken stelsel een zeer precies rechtskader bevat met een reeks regels die voorschrijven hoe dergelijke ondernemingen de hun toebedeelde openbare functies in verband met milieubeheer moeten vervullen en die in voorkomend geval ook voorzien in administratief toezicht om de effectieve naleving van die regels te verzekeren, zo nodig door middel van bevelen of geldboeten, kan immers voortvloeien dat deze entiteiten niet over effectieve autonomie ten opzichte van de staat beschikken, zelfs al kan die staat na de privatisering van de betrokken sector hun dagelijks beheer niet meer bepalen.

72 Het staat aan de verwijzende rechter om in het kader van de hoofdgedingen na te gaan of de regeling van de WIA 1991 met zich brengt dat de betrokken waterbedrijven niet beschikken over effectieve autonomie ten opzichte van de toezichthoudende autoriteiten, te weten de Secretary of State en OFWAT.

73 Gelet op het voorgaande moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat ondernemingen die openbare diensten in verband met het milieu verrichten, zoals de betrokken waterbedrijven, onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van richtlijn 2003/4 bedoeld orgaan of persoon, en dus op grond van artikel 2, punt 2, sub c, van deze richtlijn als „overheidsinstanties" moeten worden aangemerkt, indien zij niet op daadwerkelijk autonome wijze bepalen hoe zij die diensten verrichten, aangezien een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van diezelfde richtlijn bedoelde overheidsinstantie het optreden van die ondernemingen op het gebied van het milieu op beslissende wijze kan beïnvloeden.

Vijfde vraag

74 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 2, sub b en c, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat een persoon die voor bepaalde van zijn functies, verantwoordelijkheden of diensten onder die bepaling valt, slechts met betrekking tot de milieu-informatie waarover hij in het kader van die functies, verantwoordelijkheden en diensten beschikt, een overheidsinstantie is.

75 De mogelijkheid om aan het begrip overheidsinstantie een dergelijke hybride uitlegging te geven, is met name geopperd in het kader van de nationale procedure die heeft geleid tot het Smartsource-arrest. In dat kader is voor het geval de waterbedrijven binnen de werkingssfeer van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 moesten vallen omdat zij bepaalde openbare bestuursfuncties uitoefenden, met name betoogd dat die bepaling aldus kon worden uitgelegd dat deze bedrijven enkel de milieu-informatie moesten meedelen waarover zij in het kader van de uitoefening van die functies beschikten.

76 In dit verband moet worden vastgesteld dat een hybride uitlegging van het begrip overheidsinstantie ervoor kan zorgen dat bij de effectieve toepassing van richtlijn 2003/4 onduidelijkheid en grote praktische problemen ontstaan, en dat zij als zodanig bovendien geen steun vindt in de tekst of de opzet van die richtlijn of van het Verdrag van Aarhus.

77 Integendeel, die benadering is in strijd met de grondbeginselen waarvan zowel in die richtlijn als in het Verdrag van Aarhus is uitgegaan bij het bepalen van de werkingssfeer van de in die teksten neergelegde toegangsregeling, die tot doel heeft ervoor te zorgen dat de milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid.

78 Zoals voortvloeit uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/4 – de centrale bepaling van die richtlijn, die in wezen identiek is aan artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Aarhus – moet een entiteit die wordt aangemerkt als een overheidsinstantie in de zin van een van de drie in artikel 2, punt 2, van die richtlijn opgesomde categorieën, immers aan iedere aanvrager alle milieu-informatie ter beschikking stellen waarover zij beschikt of die voor haar wordt beheerd, en die tot een van de zes in artikel 2, punt 1, van die richtlijn genoemde categorieën van informatie behoort, tenzij de aanvraag valt onder een van de in artikel 4 van die richtlijn bedoelde uitzonderingsgevallen.

79 Zoals de advocaat-generaal in de punten 116 en 118 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moeten de in artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 bedoelde personen in het kader van deze richtlijn dus als overheidsinstanties worden beschouwd met betrekking tot alle milieu-informatie waarover zij beschikken.

80 Zoals uit punt 73 van het onderhavige arrest voortvloeit, kunnen handelsondernemingen als de betrokken waterbedrijven in het specifieke kader van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2003/4 voorts enkel overheidsinstanties zijn in de zin van die bepaling, voor zover zij bij het verrichten van openbare diensten op het gebied van het milieu onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van richtlijn 2003/4 bedoeld orgaan of persoon.

81 Hieruit volgt dat dergelijke ondernemingen enkel de milieu-informatie hoeven mee te delen waarover zij in het kader van de verrichting van die openbare diensten beschikken.

82 Zoals de advocaat-generaal in punt 121 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zijn die ondernemingen daarentegen niet gehouden om milieu-informatie te verstrekken indien vaststaat dat deze geen verband houdt met het verlenen van die openbare diensten. Indien niet zeker is dat dit het geval is, moet de betrokken informatie worden verstrekt.

83 Bijgevolg moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat een persoon die onder die bepaling valt, een overheidsinstantie uitmaakt met betrekking tot alle milieu-informatie waarover hij beschikt. Handelsondernemingen als de betrokken waterbedrijven, die slechts een overheidsinstantie in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van die richtlijn kunnen zijn voor zover zij bij het verrichten van openbare diensten op het gebied van het milieu onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van die richtlijn bedoeld orgaan of persoon, hoeven geen milieu-informatie te verstrekken waarvan vaststaat dat zij geen verband houdt met het verrichten van dergelijke diensten.

Kosten

84 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Teneinde te bepalen of entiteiten zoals United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd en Southern Water Services Ltd kunnen worden aangemerkt als rechtspersonen die „openbare bestuursfuncties" naar nationaal recht uitoefenen in de zin van artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad, moet worden onderzocht of deze entiteiten krachtens het op hen van toepassing zijnde nationale recht beschikken over bevoegdheden die verder gaan dan de bevoegdheden die voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden.**

2) **Ondernemingen die openbare diensten in verband met het milieu verrichten, zoals United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd en Southern Water Services Ltd, staan onder toezicht van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van richtlijn 2003/4 bedoeld orgaan of persoon, en moeten dus op grond van artikel 2, punt 2, sub c, van deze richtlijn als „overheidsinstanties" worden aangemerkt, indien zij niet op daadwerkelijk autonome wijze bepalen hoe zij die diensten verrichten, aangezien een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van diezelfde richtlijn bedoelde overheidsinstantie het optreden van die ondernemingen op het gebied van het milieu op beslissende wijze kan beïnvloeden.**

3) **Artikel 2, punt 2, sub b, van richtlijn 2003/4 moet aldus worden uitgelegd dat een persoon die onder die bepaling valt, een overheidsinstantie uitmaakt met betrekking tot alle milieu-informatie waarover hij beschikt. Handelsondernemingen als United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd en Southern Water Services Ltd, die slechts een overheidsinstantie in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van die richtlijn kunnen zijn voor zover zij bij het verrichten van openbare diensten op het gebied van het milieu onder toezicht staan van een in artikel 2, punt 2, sub a of b, van die richtlijn bedoeld orgaan of persoon, hoeven geen milieu-informatie te verstrekken waarvan vaststaat dat zij geen verband houdt met het verrichten van dergelijke diensten.**

ondertekeningen