Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2013 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Århusin yleissopimus — Direktiivi 2003/4/EY — Ympäristötiedon julkinen saatavuus — Soveltamisala — Käsite ”viranomainen” — Viemäröinnistä ja vesihuollosta vastaavat yritykset — Vesialan yksityistäminen Englannissa ja Walesissa

Asiassa C-279/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 21.5.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 4.6.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Fish Legal ja

Emily Shirley

vastaan

Information Commissioner,

United Utilities Water plc,

Yorkshire Water Services Ltd ja

Southern Water Services Ltd,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet ja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (esittelevä tuomari), E. Jarašiūnas ja C. Vajda,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Fish Legal, edustajanaan solicitor W. Rundle, avustajanaan D. Wolfe, QC,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

— Emily Shirley, edustajinaan R. McCracken, QC, ja barrister M. Lewis,

— Information Commissioner, edustajinaan barrister R. Kamm ja barrister A. Proops, solicitor R. Baileyn valtuuttamina,

— United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd ja Southern Water Services Ltd, edustajanaan T. de la Mare, QC, solicitor J. Mullockin valtuuttamana,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. Beeko, avustajinaan J. Eadie, QC, barrister J. Maurici ja barrister C. Callaghan,

— Tanskan hallitus, asiamiehinään V. Pasternak Jørgensen ja M. Wolff,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili,

— Euroopan komissio, asiamiehinään P. Oliver, K. Mifsud-Bonicci ja L. Pignataro-Nolin,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26) 2 artiklan 2 alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Fish Legal ja Emily Shirley sekä Information Commissioner (tietosuojavaltuutettu) ja United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd ja Southern Water Services Ltd (jäljempänä kyseiset vesiyhtiöt) ja joka koskee sitä, että viimeksi mainitut ovat hylänneet Fish Legalin ja Shirleyn tekemiä pyyntöjä, jotka koskevat tiettyjen viemäröintiä ja vesihuoltoa koskevien tietojen saamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 2 artiklan 2 kappaleessa määritellään käsite ”viranomainen” siten, että sillä tarkoitetaan

”– –

a) kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa;

b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut mukaan lukien;

c) muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on a tai b kohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön;

d) tämän yleissopimuksen sopimuspuolena olevan 17 artiklassa tarkoitetun alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön toimielimiä.

Tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.”

4 Kyseisen yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että kunkin sopimuspuolen on tietyin varaumin ja edellytyksin varmistettava, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä yleisön käyttöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Unionin oikeus

5 Direktiivin 2003/4 johdanto-osan 1, 5, 8, 9 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Ympäristötiedon entistä laajemmalla julkisella saatavuudella ja tällaisen tiedon levittämisellä edistetään osaltaan tietoisuuden lisääntymistä ympäristökysymyksistä, vapaata keskustelua ja yleisön aktiivisempaa osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempaa ympäristöä.

– –

(5) – – Yhteisön lainsäädännön säännösten on oltava yhdenmukaisia [Århusin yleissopimuksen] kanssa, jotta Euroopan yhteisö voi liittyä siihen.

– –

(8) On tarpeen varmistaa, että kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaista varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua.

(9) Lisäksi on tarpeen, että viranomaiset antavat ympäristötietoa yleisön saataville ja levittävät sitä mahdollisimman laajalle erityisesti käyttämällä uutta tieto- ja viestintätekniikkaa. Direktiiviä koskevissa kertomuksissa ja sitä uudelleen tarkasteltaessa olisi otettava huomioon tämän tekniikan tuleva kehitys.

– –

(11) Jotta otettaisiin huomioon perustamissopimuksen 6 artiklan mukainen periaate ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämisestä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, viranomaisten määritelmä olisi ulotettava kattamaan keskushallinto tai muu julkishallinto kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla riippumatta siitä, onko sillä erityisesti ympäristöön liittyviä velvollisuuksia. Määritelmä olisi samoin ulotettava kattamaan muut henkilöt ja elimet, jotka hoitavat ympäristöön liittyviä viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, sekä näiden valvonnassa toimivat muut henkilöt ja elimet, joilla on ympäristöön liittyviä julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä.”

6 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa määritellään sen tavoitteet seuraavasti:

”Tämän direktiivin tavoitteena on

a) taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt; ja

b) varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. Tämän vuoksi on edistettävä erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä, jos sellaisia on käytettävissä.”

7 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa määritellään käsite ”viranomaiset” siten, että sillä tarkoitetaan:

”– –

a) keskushallintoa tai muita kansallisia, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkiset neuvoa-antavat elimet mukaan lukien;

b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut; ja

c) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa on julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön.

Jäsenvaltiot voivat säätää, että tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin kuin ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä. Jos jäsenvaltion perustuslainsäädännössä, sellaisena kuin se on tämän direktiivin antamispäivänä, ei säädetä 6 artiklassa tarkoitetusta muutoksenhakumenettelystä, se voi jättää tämän määritelmän soveltamisalan ulkopuolelle tällaiset elimet ja laitokset;

– –”

8 Saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan tämän direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettäessä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.”

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

Ympäristötiedon saatavuutta koskeva lainsäädäntö

9 Direktiivi 2003/4 on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2004 ympäristötietoasetuksella (Environmental Information Regulations 2004, jäljempänä EIR 2004).

10 Kyseisen asetuksen 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”– – ’viranomaisella’ tarkoitetaan

a) ministeriöitä

b) muita [vuoden 2000 tiedonvapauslain (Freedom of Information Act 2000 – –)] 3 §:n 1 momentissa määriteltyjä viranomaisia

c) muita elimiä tai henkilöitä, jotka hoitavat julkishallinnon tehtäviä, tai

d) muita elimiä tai henkilöitä, jotka ovat edellä a, b tai c kohdassa tarkoitetun henkilön valvonnassa ja

i) joilla on ympäristöön liittyviä julkisia velvollisuuksia tai

ii) jotka hoitavat ympäristöön liittyviä julkisluonteisia tehtäviä

tai

iii) jotka tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja.”

11 EIR 2004:n 5 ja 7 §:n mukaan pyydetyt ympäristötiedot on annettava 20 työpäivän määräajassa, jota kyseinen viranomainen voi tietyin edellytyksin pidentää 40 työpäivään.

12 Asianomainen henkilö voi vuoden 2000 tiedonvapauslain 50 §:n 1 momentin nojalla, sellaisena kuin säännös on muutettuna EIR 2004:n 18 §:llä, pyytää Information Commissionerilta päätöstä siitä, onko kyseinen viranomainen käsitellyt sen tekemää ympäristötietoa koskevaa pyyntöä EIR 2004 vaatimusten mukaisesti.

Lainsäädäntö, joka koskee tämänhetkistä lakisääteisen toimivallan jakoa vesihuollon ja viemäröinnin alalla Englannissa ja Walesissa

13 Vuoden 1989 vesilailla (Water Act 1989), jolla vesihuollon ja viemäröinnin ala yksityistettiin Englannissa ja Walesissa 1.9.1989 alkaen, vesiviranomaisten tehtävät, toimivalta, kiinteistöt ja muu varallisuus jaettiin yhtäältä National Rivers Authorityn (kansallinen jokiviranomainen), josta tuli vuoden 1995 ympäristölain (Environment Act 1995) voimaantulon jälkeen Environment Agency (ympäristövirasto), ja toisaalta vesiyhtiöiden, jotka tarjoavat kaupallisina yrityksinä vesihuolto- ja viemäröintipalveluja, kesken.

14 Voimassa olevan lainsäädännön – etenkin vuoden 1991 vesialaa koskevan lain (Water Industry Act 1991, jäljempänä WIA 1991), sellaisena kuin se on muutettuna – mukaan tämänhetkinen lakisääteisen toimivallan jako vesihuollon ja viemäröinnin alalla on tiivistetysti seuraavanlainen:

— Water Services Regulatory Authority (OFWAT) (vesipalveluiden sääntelyviranomainen) nimeää vesiyhtiöt viemäröinnistä vastaavaksi yritykseksi (”sewerage undertaker”) ja/tai vesihuollosta vastaavaksi yritykseksi (”water undertaker”) tietylle alueelle Englannissa tai Walesissa. Kyseinen viranomainen on lisäksi itse tai tietyissä tapauksissa yhdessä Secretary of Staten (ympäristöasioista vastaava ministeri) kanssa viranomainen, joka on ensisijaisesti vastuussa kyseisten yhtiöiden seurannasta.

— Tällä hetkellä kymmenen yhtiötä on nimetty vesihuollosta ja viemäröinnistä vastaavaksi yritykseksi (”water and sewerage companies” tai ”WASC”) ja 12 yhtiötä on nimetty pelkästään vesihuollosta vastaavaksi yritykseksi (”water only companies” tai ”WOC”), joten kullakin alueella Englannissa ja Walesissa joko yksi yhtiö huolehtii sekä vesihuollosta että viemäröinnistä tai yksi yhtiö huolehtii vesihuollosta, kun taas toinen yhtiö huolehtii viemäröinnistä kyseisellä alueella sen lisäksi, että se hoitaa vesihuoltoon ja viemäröintiin liittyviä tehtäviä toisella alueella.

— Vesiyhtiöt ovat julkisen osakeyhtiön (”public limited company”) tai rajavastuuyhtiön (”limited company”) muotoisia. Niitä johtaa hallitus, joka on vastuussa osuudenomistajille, ja niitä johdetaan niiden perustamiskirjaan ja yhtiöjärjestykseen kirjattujen tavanomaisten kaupallisten periaatteiden mukaisesti, ja päämääränä on tuottaa osuudenomistajille osinkoina jaettavaa voittoa ja mahdollistaa uudelleeninvestoinnit yhtiöön.

— Kyseisten yhtiöiden on noudatettava useita lakiin perustuvia velvoitteita, jotka koskevat infrastruktuurin huoltoa ja parantamista sekä vesihuoltoa ja/tai jäteveden käsittelyä niiden alueilla.

— Niillä on lisäksi tiettyä lakiin perustuvaa toimivaltaa, johon kuuluvat muun muassa toimivalta pakkolunastuksiin, oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä vesiväylistä ja maa-alueista, jotka ne omistavat, toimivalta päästää päästöjä veteen, mukaan lukien yksityisiin vesiväyliin, oikeus asettaa väliaikaisia kastelua koskevia kieltoja ja oikeus päättää tiukoin edellytyksin tiettyjen asiakkaiden vedenjakelun keskeyttämisestä.

— Kyseiset velvoitteet ja toimivalta vahvistetaan kunkin yhtiön määräyskirjassa, josta käytetään nimitystä ”toimilupa” (licence). Kyseinen toimilupa voi sisältää myös muita ehtoja, kuten ehdon maksun suorittamisesta Secretary of Statelle. Viimeksi mainittu ja/tai OFWAT valvovat toimiluvan ehtojen noudattamista. Yhtiöiltä voidaan edellyttää tiettyjä toimia tai toimenpiteitä. Toimiluvan voi irtisanoa ainoastaan 25 vuoden irtisanomisajalla ja esittämällä perustelut. OFWAT voi muuttaa sitä yhtiön suostumuksella tai sen jälkeen, kun Competition Commissionilta (kilpailuvirasto) on saatu selvitys.

— Vesiyhtiöihin sovellettavissa oikeussäännöissä säädetään myös mahdollisuudesta määrätä niille rahamääräisiä seuraamuksia ja jätetään ne osittain yritysten purkamista koskevien tavanomaisten säännösten ulkopuolelle.

— Vesiyhtiöt esittävät viiden vuoden välein ehdotuksen omaisuuden hallinnointia koskevaksi suunnitelmaksi, josta käytetään myös nimitystä ”liiketoimintasuunnitelma” (”business plan”), jossa ne vahvistavat yksityiskohtaisesti viiden vuoden ajaksi tavoitellut tulokset ja etenkin investointiohjelmat. Kyseiset suunnitelmat viimeistellään kuulemismenettelyn aikana ja OFWAT määrittää aiheellisina pitämänsä investointiohjelmien osatekijät huomioon ottaen enimmäismäärät, jotka yhtiöt saavat laskuttaa asiakkailtaan liiketoimintasuunnitelmien ja etenkin yhtiöiden suunnittelemien investointien rahoittamiseksi. Nykyiset suunnitelmat kattavat vuodet 2010–2015.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Fish Legal, joka puolustaa Angling Trustin eli englantilaisen ongintaliiton oikeudellisia etuja, on voittoa tavoittelematon järjestö, jonka tarkoituksena on ehkäistä kaikin mahdollisin laillisin keinoin vesiympäristön pilaantumista ja muuta vesiympäristölle aiheutuvaa haittaa ja suojella ongintaa ja onkijoita. Fish Legal pyysi 12.8.2009 päivätyssä kirjeessä kahdelta vesiyhtiöltä eli United Utilities Water plc:ltä ja Yorkshire Water Services Ltd:ltä tietoja päästöistä, puhdistamistoimista ja hätäylivuodoista.

16 Emily Shirley pyysi puolestaan elokuussa 2009 kirjallisesti eräältä muulta vesiyhtiöltä eli Southern Water Services Ltd:ltä tietoja kaavoitussuunnitelmaan liittyvästä viemäröintikapasiteetista Kentin kreivikunnassa sijaitsevassa kotikylässään.

17 Koska ne eivät olleet saaneet pyydettyjä tietoja kyseisiltä vesiyhtiöiltä EIR 2004 asetetuissa määräajoissa, sekä Fish Legal että Shirley tekivät Information Commissionerille kantelun. Information Commissioner katsoi päätöksissä, jotka annettiin Fish Legalille ja Shirleylle tiedoksi maaliskuussa 2010, että kyseiset vesiyhtiöt eivät olleet EIR 2004:ssä tarkoitettuja viranomaisia ja että se ei näin ollen voinut ratkaista Fish Legalin ja Shirleyn kanteluita.

18 Fish Legal ja Shirley valittivat tämän jälkeen kyseisistä päätöksistä First-tier Tribunaliin (General Regulatory Chamber, Informations Rights), joka lykkäsi asioiden käsittelyä, kunnes Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) antoi tuomion niin sanotussa pilottiasiassa Smartsource vastaan Information Commissioner.

19 Asiassa Smartsource vastaan Information Commissioner 23.11.2010 annetun tuomion (jäljempänä asiassa Smartsource annettu tuomio) julistamisen jälkeen First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) hylkäsi Fish Legalin ja Shirleyn valitukset pääasiallisesti sen takia, että kyseisiä vesiyhtiöitä ei voitu pitää EIR 2004:ssä tarkoitettuina ”viranomaisina”.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, johon Fish Legal ja Shirley ovat valittaneet, toteaa, että Fish Legal ja Shirley myöntävät, että kyseiset vesiyhtiöt antoivat lopulta eri tiedonannoilla, joista viimeinen annettiin huhtikuussa 2011, mahdollisuuden tutustua kaikkiin pyydettyihin tietoihin.

21 Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että pääasioissa esitettyä oikeuskysymystä eli sitä, olivatko kyseiset yhtiöt velvollisia toimittamaan kyseiset tiedot, ei ole silti ratkaistu. Tämän kysymyksen ratkaiseminen on tarpeen sen määrittämiseksi, ovatko kyseiset vesiyhtiöt jättäneet noudattamatta velvollisuuttaan toimittaa nämä tiedot kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja etenkin asetetuissa määräajoissa. Tällä kysymyksellä on lisäksi merkitystä muissa vesiyhtiöitä koskevissa asioissa, joiden käsittely on lykättynä ensimmäisessä oikeusasteessa, ja muita aloja kuin vesialaa koskevissa asioissa.

22 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että kyseisiä vesiyhtiöitä on Fish Legalin ja Shirleyn mukaan pidettävä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b tai c alakohdassa tarkoitettuina ”viranomaisina”, koska ne hoitavat viranomaisen tehtäviä ja valtion elin valvoo niitä joka tapauksessa tiukasti.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Information Commissioner puolustaa vastakkaista kantaa ja tukeutuu pääasiallisesti asiassa Smartsource annetun tuomion perusteluihin. Kun sovelletaan useisiin tekijöihin perustuvaa lähestymistapaa, jota kyseisessä tuomiossa suositellaan, vesiyhtiöt eivät yhtäältä hoida julkishallinnon tehtäviä. Valvonta, jonka alaisia vesiyhtiöt ovat, on toisaalta riittämätöntä, koska se koskee ainoastaan sääntelyyn liittyviä tehtäviä. Käsite ”valvonta” koskee käskemistä tai jopa pakottamista ja toimivaltaa määrittää tavoitteiden lisäksi myös niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot.

24 Jos asiassa Smartsource annetussa tuomiossa omaksuttua lähestymistapaa ei hyväksytä, Information Commissioner väittää toissijaisesti, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohtaa on tulkittava enintään ”sekamuotoisesti”. Kyseisen tulkinnan mukaan vesiyhtiöitä on pidettävä ”viranomaisina” ainoastaan silloin, kun ne hoitavat niille määrättyjä tehtäviä, joita voidaan pitää direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitettuina ”viranomaisen tehtävinä”.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että kyseiset vesiyhtiöt ovat väittäneet pääasiallisesti, että asiassa Smartsource annetussa tuomiossa päätettiin perustellusti, että kyseiset yhtiöt eivät olleet ”viranomaisia”. Tehdessään kyseisen päätelmän kyseinen kansallinen tuomioistuin on ottanut huomioon useita merkityksellisiä osatekijöitä, joihin kuuluu Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission vuonna 2000 julkaisema asiakirja, jonka otsikko on ”Århusin yleissopimuksen soveltamisohje” (jäljempänä Århusin yleissopimuksen soveltamisohje), tiettyjä vesiyhtiöiden asemaa koskevia osatekijöitä ja vesialan lainsäädäntö Englannissa ja Walesissa.

26 Tässä tilanteessa Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko yksinomaan kansallista lainsäädäntöä ja tarkastelutapaa arvioitaessa, onko kyse sellaisesta luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä, joka ’hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla’ [direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla]?

2) Jos vastaus on kieltävä, mitä unionin oikeudessa vahvistettuja arviointiperusteita voidaan soveltaa tai ei voida soveltaa, kun määritetään

a) onko kyseessä oleva tehtävä pääasiallisesti ’viranomaisen tehtävä’ ja

b) onko tällainen tehtävä kansallisessa lainsäädännössä pääasiallisesti määrätty tälle henkilölle?

3) Mitä tarkoitetaan sillä, että henkilö on 2 artiklan 2 alakohdan ’a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa’ [direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla]? Mikä on tässä edellytetyn valvonnan luonne, muoto ja aste ja mitä arviointiperusteita voidaan tai ei voida soveltaa tällaisen valvonnan tunnistamiseksi?

4) Onko [asiassa C-188/89, Foster ym., 12.7.1990 annetun tuomion (Kok., s. I-3313, Kok. Ep. X, s. 499)] 20 kohdan mukainen ’valtion ilmentymä’ (’emanation of the State’) välttämättä [direktiivin 2003/4] 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitettu henkilö?

5) Silloin, kun henkilö kuuluu [direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdan tai c alakohdan] piiriin joidenkin tehtäviensä, vastuualueidensa tai palveluidensa osalta, rajoittuuko asianomaisen velvollisuus toimittaa ympäristötietoja vain kyseisiin tehtäviin, vastuualueisiin tai palveluihin liittyviin tietoihin vai ulottuuko se kaikkiin ympäristötietoihin, joita asianomaisen hallussa on mitä hyvänsä tarkoitusta varten?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

27 Kyseiset vesiyhtiöt väittävät pääasiallisesti, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

28 Ne väittävät, että koska on selvää, että ne ovat toimittaneet vapaaehtoisesti kaikki Fish Legalin ja Shirleyn pyytämät ympäristötiedot, ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ei ole enää vireillä mitään oikeusriitaa. Näin ollen unionin tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa kysymyksiin, jotka ovat muuttuneet täysin hypoteettisiksi, mikä poistaa ennakkoratkaisupyynnöltä perustan.

29 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat (ks. mm. asia C-648/11, MA ym., tuomio 6.6.2013, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. em. asia MA ym., tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohteena on se, että Fish Legal ja Shirley ovat riitauttaneet Information Commissionerin päätökset, joissa viimeksi mainittu on katsonut, että koska kyseisiä vesiyhtiöitä ei voitu pitää kansallisessa lainsäädännössä, jolla direktiivi 2003/4 pantiin täytäntöön, tarkoitettuina viranomaisina, hän ei voinut ratkaista niiden kanteluita, joissa vaadittiin sen toteamista, että pyydettyjä ympäristötietoja ei ollut toimitettu kyseisessä lainsäädännössä asetetuissa määräajoissa.

32 Esitetyt kysymykset koskevat pääasiallisesti sitä, onko kyseisiä vesiyhtiöitä pidettävä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b tai c alakohdassa tarkoitettuina ”viranomaisina”, ja jos on, millä edellytyksillä.

33 Näin ollen on todettava – kuten myös julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 55–63 kohdassa –, että näihin kysymyksiin annettava vastaus on objektiivisesti arvioituna tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta.

34 Tässä tilanteessa esitetyt kysymykset eivät ole luonteeltaan hypoteettisia, ja ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Alustavat huomautukset

35 Ensiksi on muistutettava, että tullessaan Århusin yleissopimuksen osapuoleksi Euroopan unioni sitoutui varmistamaan, että unionin oikeuden soveltamisalalla taataan lähtökohtainen oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa (ks. vastaavasti asia C-524/09, Ville de Lyon, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14115, 36 kohta ja asia C-204/09, Flachglas Torgau, tuomio 14.2.2012, 30 kohta).

36 Kuten direktiivin 2003/4 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa vahvistetaan, kyseisen direktiivin antaessaan unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli yhteisön yleissopimukseen liittymistä varten varmistaa unionin oikeuden yhteensoveltuvuus sen kanssa säätämällä yleisestä järjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioiden luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa tarvitsematta ilmoittaa, että asia koskee näiden etua (em. asia Flachglas Torgau, tuomion 31 kohta).

37 Tästä seuraa, että direktiiviä 2003/4 tulkittaessa on otettava huomioon Århusin yleissopimuksen, joka kyseisellä direktiivillä on tarkoitus saattaa osaksi unionin oikeutta, sanamuoto ja tarkoitus (ks. vastaavasti em. asia Flachglas Torgau, tuomion 40 kohta).

38 Lisäksi unionin tuomioistuin on jo katsonut, että vaikka Århusin yleissopimuksen soveltamisohjetta voidaan pitää selittävänä asiakirjana, joka voidaan tapauksen mukaan ottaa muiden asianmukaisten seikkojen ohella huomioon kyseisen yleissopimuksen tulkinnassa, siihen sisältyvillä analyyseillä ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta eikä niillä ole Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa oikeusnormin asemaa (asia C-182/10, Solvay ym., tuomio 16.2.2012, 27 kohta).

39 Lopuksi on lisäksi korostettava, että direktiivissä 2003/4 taatulla tiedonsaantioikeudella on merkitystä vain silloin, kun pyydetyt tiedot kuuluvat direktiivissä säädettyjen yleisön tiedonsaantia koskevien säännösten soveltamisalaan, mikä edellyttää muun muassa, että pyydetyt tiedot ovat mainitun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja ”ympäristötietoja”, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava pääasiassa (em. asia Flachglas Torgau, tuomion 32 kohta).

Kaksi ensimmäistä kysymystä

40 Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitkä ovat ne arviointiperusteet, joiden nojalla voidaan määrittää, voidaanko kyseisten vesiyhtiöiden kaltaisia yksiköitä pitää oikeushenkilöinä, jotka hoitavat ”viranomaisen tehtäviä” kansallisen lainsäädännön nojalla direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

41 Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdan, joka vastaa keskeisiltä osin Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen b kohtaa, mukaan käsitteellä ”viranomaiset” tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut”.

42 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä (ks. mm. em. asia Flachglas Torgau, tuomion 37 kohta).

43 Käsiteltävässä asiassa on ensiksi määriteltävä, onko sanayhdistelmä ”kansallisen lainsäädännön nojalla” ymmärrettävä siten, että siinä viitataan nimenomaisesti kansalliseen lainsäädäntöön – tässä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön – käsitteen ”viranomaisen tehtävät” tulkitsemiseksi.

44 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdan ranskankielinen ja englanninkielinen versio eroavat toisistaan samalla tavalla kuin Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen b kohdan ranskan ja englannin, jotka kuuluvat kyseisen yleissopimuksen todistusvoimaisiin kieliin, kieliversiot eroavat toisistaan. Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdan ranskankielisessä versiossa sanayhdistelmä ”kansallisen lainsäädännön nojalla” on yhteydessä verbiin ”hoitaa”, joten kyseisessä versiossa kyseisen säännöksen sanamuotoa ei voida ymmärtää siten, että siinä viitataan nimenomaisesti kansalliseen lainsäädäntöön käsitteen ”viranomaisen tehtävät” määritelmän osalta. Saman säännöksen englanninkielisessä versiossa kyseinen sanayhdistelmä on sen sijaan asetettu ilmaisun ”viranomaisen tehtävät” jälkeen, eikä se ole näin ollen yhteydessä kyseiseen verbiin.

45 Tässä yhteydessä on muistutettava, että direktiivin 2003/4 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa vahvistettuna tavoitteena on sen välttäminen, että se, että voimassa olevat lait, jotka koskevat ympäristötietojen saatavuutta, eroavat toisistaan, aiheuttaa unionissa eriarvoisuutta kyseisten tietojen saatavuuden tai kilpailuedellytysten osalta. Kyseinen tavoite edellyttää, että niiden henkilöiden, jotka ovat velvollisia antamaan yleisölle oikeuden saada ympäristötietoa, määrittämiseen sovelletaan samoja edellytyksiä koko unionissa, joten direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitettu käsite ”viranomaisen tehtävät” ei voi vaihdella sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan.

46 Kyseinen tulkinta saa tukea Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeesta, jonka mukaan sanayhdistelmällä ”kansallisen lainsäädännön nojalla” tarkoitetaan sitä, että ”b kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamisella on oltava oikeudellinen perusta”, ja kyseinen kohta kattaa ”kaikki henkilöt, joilla on lakisääteinen oikeus hoitaa viranomaisen tehtävää”. Tätä ei voida kyseenalaistaa sillä, että kyseisessä oppaassa lisätään, että ”se, mikä kansallisessa lainsäädännössä määritellään viranomaisen tehtäväksi, voi vaihdella maittain”.

47 Jos kyseistä sanayhdistelmää pitäisi tulkita tässä asiayhteydessä siten, että siinä viitattaisiin oikeudellisen perustan olemassaoloa koskevaan tarpeeseen, se ei olisi – toisin kuin Information Commissioner ja kyseiset vesiyhtiöt ovat väittäneet istunnossa – tarpeeton, koska siinä vahvistetaan, että viranomaisen tehtävien hoitamisen on perustuttava kansalliseen lainsäädäntöön.

48 Tästä seuraa, että ainoastaan ne yksiköt, joilla on niihin sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti määritetyn oikeudellisen perustan nojalla oikeus hoitaa viranomaisen tehtäviä, voivat kuulua direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitettuun viranomaisten luokkaan. Sen sijaan kysymystä siitä, ovatko tällaisille yksiköille kansallisen lainsäädännön nojalla annetut

tehtävät kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ”viranomaisen tehtäviä”, on tarkasteltava unionin oikeuden ja Århusin yleissopimuksen tulkintaa koskevien merkityksellisten seikkojen perusteella, jotka mahdollistavat kyseisen käsitteen itsenäisen ja yhtenäisen määritelmän kehittämisen.

49 Toiseksi unionin tuomioistuin on jo todennut arviointiperusteista, jotka on otettava huomioon määritettäessä, kuuluvatko kyseisen yksikön kansallisen lainsäädännön nojalla hoitamat tehtävät direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”viranomaisen tehtävät” alaan, että Århusin yleissopimuksesta itsestään sekä direktiivistä 2003/4 ilmenee niiden laatijoiden tarkoittaneen viittauksella ”viranomaisiin” hallintoviranomaisia, koska juuri ne ovat valtiossa tavanomaisesti se taho, joka saa tehtäviään hoitaessaan haltuunsa ympäristötietoja (em. asia Flachglas Torgau, tuomion 40 kohta).

50 Lisäksi Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa selitetään, että kyseessä on ”tavanomaisesti valtion viranomaisille, sellaisena kuin ne on määritelty kansallisessa lainsäädännössä, kuuluva tehtävä”, jonka ei kuitenkaan tarvitse välttämättä kuulua ympäristön alaan, sillä kyseinen ala on mainittu ainoastaan esimerkkinä viranomaisen tehtävästä.

51 Yksiköt, jotka ovat organisatorisesti hallintoviranomaisia eli viranomaisia, jotka ovat osa julkishallintoa tai joilla on valtion täytäntöönpanovaltaa millä tahansa tasolla, ovat direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitettuja viranomaisia. Tähän ensimmäiseen luokkaan kuuluvat kaikki julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, jotka valtio on perustanut ja jotka ainoastaan valtio voi päättää purkaa.

52 Toinen viranomaisten ryhmä, sellaisena kuin se on määritelty kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa, käsittää puolestaan hallintoviranomaiset, jotka on määritelty funktionaalisesti, eli yksiköt – siitä riippumatta, ovatko ne julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä vai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä –, joiden tehtävänä on tarjota niihin sovellettavan lakisääteisen järjestelmän nojalla yleishyödyllisiä palveluja muun muassa ympäristön alalla ja joilla on tätä varten erityistä toimivaltaa, joka poikkeaa yksityisoikeudellisten henkilöiden välisiin suhteisiin sovellettavista säännöistä.

53 Käsiteltävässä asiassa on selvää, että kyseisten vesiyhtiöiden tehtävänä on sovellettavan kansallisen lainsäädännön, etenkin WIA 1991:n, nojalla yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen eli vesi- ja viemäri-infrastruktuurin ylläpitäminen ja kehittäminen sekä vesihuolto ja jätevesihuolto eli toiminta, jonka yhteydessä on – kuten Euroopan komissio on huomauttanut – lisäksi noudatettava useita vesiensuojelua koskevia ympäristöalan direktiivejä.

54 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista ilmenee, että kyseisillä yhtiöillä on näiden tehtävien hoitamiseksi ja näiden palvelujen tarjoamiseksi sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla tiettyä toimivaltaa, kuten oikeus pakkolunastuksiin, oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä vesiväylistä ja maa-alueista, jotka ne omistavat, tietyissä olosuhteissa toimivalta päästää päästöjä veteen, mukaan lukien yksityisiin vesiväyliin, oikeus asettaa väliaikaisia kastelua koskevia kieltoja ja toimivalta päättää tiukoin edellytyksin tiettyjen asiakkaiden vedenjakelun keskeyttämisestä.

55 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, voidaanko näitä kyseisille vesiyhtiöille myönnettyjä oikeuksia ja toimivaltaa pitää – kun otetaan huomioon niitä sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan koskevat erityissäännöt – erityisenä toimivaltana.

56 Edellä esitetyn perusteella kahteen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että sen määrittämiseksi, voidaanko kyseisten vesiyhtiöiden kaltaisia yksiköitä pitää oikeushenkilöinä, jotka hoitavat ”viranomaisen tehtäviä” kansallisen lainsäädännön nojalla direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla, on tutkittava, onko näillä yksiköillä niihin sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla erityistä toimivaltaa, joka poikkeaa yksityisoikeudellisten henkilöiden välisiin suhteisiin sovellettavista säännöistä.

Kolmas ja neljäs kysymys

57 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitkä ovat ne arviointiperusteet, joiden nojalla voidaan määrittää, ovatko kyseisten vesiyhtiöiden kaltaiset yksiköt, joiden osalta on riidatonta, että ne tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja, direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, jolloin niitä on pidettävä kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan nojalla ”viranomaisina”.

58 Käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, merkitseekö WIA 1991:ssä säädetyn kaltainen järjestelmä, jossa kyseisten vesiyhtiöiden seuranta annetaan Secretary of Staten ja OFWATin, jotka ovat elimiä, joiden osalta on riidatonta, että ne ovat direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitettuja viranomaisia, tehtäväksi, sitä, että kyseiset yhtiöt ovat kyseisten elinten ”valvonnassa” kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

59 Information Commissioner, kyseiset vesiyhtiöt ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittävät kirjallisissa huomautuksissaan, että se, että kyseiset vesiyhtiöt ovat sellaisen sääntelyjärjestelmän alaisia, joka on kyllä suhteellisen ankara, ei merkitse sitä, että kyseiset yhtiöt ovat ”valvonnassa” direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Ne väittävät, että – kuten Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) on korostanut asiassa Smartsource antamassaan tuomiossa – niin sanotun sääntelyjärjestelmän, johon kuuluu ainoastaan sääntelevän tahon toimivalta määritellä tavoitteet, jotka sääntelyn kohteena olevan yksikön on pyrittävä saavuttamaan, ja niin sanotun valvontajärjestelmän, jossa sääntelevä taho voi lisäksi määritellä tavan, jolla kyseisen yksikön on saavutettava kyseiset tavoitteet, välillä on perustavanlaatuinen ero.

60 Tässä asiayhteydessä Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa mainitaan, että Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen c kohta, joka vastaa keskeisiltä osin direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohtaa, koskee ”vähintään” henkilöitä, ”jotka ovat valtion omistuksessa”, mutta se voi ”lisäksi – – koskea elimiä, jotka tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja ja jotka ovat normatiivisen valvonnan alaisia”.

61 Kyseisen käsitteen ”valvonta” osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännen kysymyksensä yhteydessä, mitä merkitystä voisi olla High Court of Justicen (England & Wales) (Yhdistynyt kuningaskunta) asiassa Griffin vastaan South West Water Services Ltd. antamalla tuomiolla, johon myös Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa viitataan kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen c kohdan yhteydessä.

62 Kyseisessä tuomiossa katsottiin erityisesti, että valvontaa koskevaa kriteeriä, johon edellä mainitussa asiassa Foster ym. annetun tuomion 20 kohdassa viitattiin, ei tullut ymmärtää siten, että se ei kattanut WIA 1991:ssä säädetyn kaltaista sääntelyjärjestelmää, ja että kyseinen järjestelmä täytti kyseisen valvontaa koskevan kriteerin, joten – koska myös muut kriteerit täyttyivät – työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17.2.1975 annettuun neuvoston direktiiviin 75/129/ETY (EYVL L 48, s. 29) voitiin vedota kyseisessä pääasiassa kyseessä ollutta vesiyhtiötä, jota oli pidettävä ”valtion ilmentymänä”, vastaan.

63 Tässä asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee nimenomaisesti sitä, onko vesiyhtiö, jota on pidettävä ”valtion ilmentymänä”, välttämättä direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitettu oikeushenkilö.

64 Tässä yhteydessä sen, että edellä mainitussa asiassa Foster ym. annetun tuomion 20 kohdassa hyväksyttyjä kriteereitä sovellettaessa todetaan, että kyseessä on valvontatilanne, voidaan katsoa olevan osoitus direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetun valvontaa koskevan

edellytyksen täyttymisestä, koska molemmissa asiayhteyksissä valvonnan käsitteellä on tarkoitus kattaa käsitteen ”valtio” ilmenemismuodot laajasti, millä voidaan parhaiten saavuttaa kyseisen lainsäädännön tavoitteet.

65 Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetun valvonnan käsitteen täsmällistä merkitystä selvitettäessä on kuitenkin otettava huomioon myös kyseisen direktiivin omat tavoitteet.

66 Kyseisen direktiivin 1 artiklan a ja b alakohdasta ilmenee, että kyseisen direktiivin tavoitteena on erityisesti taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa, määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt ja saavuttaa kyseisen tiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle.

67 Kun direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdassa määritellään kolme viranomaisten luokkaa, siinä pyritään näin ollen kattamaan joukko yksiköitä – niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta –, joiden on katsottava edustavan julkista valtaa, onpa kyseessä sitten valtio itse, yksikkö, jolle valtio on antanut oikeuden toimia valtion puolesta, tai valtion valvonnassa oleva yksikkö.

68 Nämä seikat johtavat direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”valvonta” sellaiseen tulkintaan, jonka mukaan kyseinen kolmas viranomaisten jäännösluokka kattaa kaikki yksiköt, jotka eivät määrittele tosiasiallisesti itsenäisesti tapaa, jolla ne hoitavat niille annettuja ympäristöalan tehtäviä, koska kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdan soveltamisalaan kuuluva viranomainen voi vaikuttaa ratkaisevasti niiden toimintaan kyseisellä alalla.

69 Tavalla, jolla tällainen viranomainen voi käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa kansallisen lainsäätäjän sille antaman toimivallan perusteella, ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Kyseessä voi olla muun muassa toimivalta antaa määräyksiä kyseisille yksiköille – siitä riippumatta, annetaanko ne osakkeenomistajan oikeuksia käyttäen –, toimivalta lykätä kyseisten yksiköiden tekemien päätösten täytäntöönpanoa, kumota tällaisia päätöksiä jälkikäteen tai asettaa ennakkolupa tällaisten päätösten edellytykseksi, toimivalta nimittää tai erottaa niiden johtoelinten jäsenet tai suurin osa niistä tai toimivalta evätä kyseisiltä yksiköiltä kokonaan tai osittain rahoitus siinä määrin, että niiden olemassaolo vaarantuu.

70 Pelkästään se, että kyseinen yksikkö on kyseisten vesiyhtiöiden tapaan kaupallinen yhtiö, joka on kyseisen alan erityisen sääntelyjärjestelmän alainen, ei voi sulkea pois sitä, että kyse on direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitetusta valvonnasta, kun tämän tuomion 68 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät kyseisen yksikön osalta.

71 Jos kyseiseen järjestelmään sisältyy erityisen täsmällinen oikeudellinen kehys, jossa vahvistetaan joukko sääntöjä, joissa määritellään tapa, jolla tällaisten yhtiöiden on hoidettava niille annetut ympäristöhallintoon liittyvät julkiset tehtävät, ja johon mahdollisesti sisältyy hallinnollinen seuranta, jolla pyritään varmistamaan, että kyseisiä sääntöjä tosiasiallisesti noudatetaan, tarvittaessa määräyksin tai rahamääräisiä seuraamuksia määräämällä, tästä voi nimittäin seurata, että kyseiset yksiköt eivät ole tosiasiallisesti itsenäisiä valtioon nähden, vaikka valtio ei voi enää kyseisen alan yksityistämisen seurauksena määrätä niiden päivittäisestä liikkeenjohdosta.

72 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, merkitseekö WIA 1991:ssä säädetty järjestelmä pääasioissa sitä, että kyseiset vesiyhtiöt eivät ole tosiasiallisesti itsenäisiä Secretary of Statesta ja OFWATista muodostuviin seurantaviranomaisiin nähden.

73 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että kyseisten vesiyhtiöiden kaltaiset yritykset, jotka tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja, ovat direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, jolloin niitä on pidettävä kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan nojalla ”viranomaisina”, jos

kyseiset yritykset eivät määrittele tosiasiallisesti itsenäisesti tapaa, jolla ne tarjoavat kyseisiä palveluja, koska kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdan soveltamisalaan kuuluva viranomainen voi vaikuttaa ratkaisevasti kyseisten yritysten toimintaan ympäristön alalla.

Viides kysymys

74 Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b ja c alakohtaa tulkittava siten, että silloin, kun henkilö kuuluu kyseisen säännöksen piiriin joidenkin tehtäviensä, vastuualueidensa tai palveluidensa osalta, kyseinen henkilö on viranomainen ainoastaan sen hallussa kyseisten tehtävien, vastuualueiden tai palvelujen yhteydessä olevien ympäristötietojen osalta.

75 Tällaisen viranomaisen käsitteen sekamuotoisen tulkinnan mahdollisuus on tuotu esiin etenkin asiassa Smartsource annettuun tuomioon johtaneessa kansallisessa oikeudenkäynnissä. Tässä yhteydessä on väitetty etenkin, että jos vesiyhtiöiden katsottaisiin kuuluvan direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdan piiriin sen takia, että ne hoitavat tiettyjä viranomaisen tehtäviä, kyseistä säännöstä voitaisiin tulkita siten, että kyseiset yhtiöt olisivat velvollisia toimittamaan ainoastaan ne ympäristötiedot, jotka ovat niiden hallussa niiden hoitaessa näitä tehtäviä.

76 Tässä yhteydessä on todettava, että sen lisäksi, että viranomaisen käsitteen sekamuotoinen tulkinta voi aiheuttaa epävarmuutta ja huomattavia käytännön ongelmia direktiivin 2003/4 tehokkaassa täytäntöönpanossa, tämä lähestymistapa ei saa sellaisenaan tukea kyseisen direktiivin tai Århusin yleissopimuksen sanamuodosta tai rakenteesta.

77 Tällainen lähestymistapa on päinvastoin sekä kyseisen direktiivin että Århusin yleissopimuksen perustan vastainen siltä osin kuin kyse on niissä säädetyn ja määrätyn tietojen saantia koskevan sellaisen järjestelmän soveltamisalan määrittämisestä, jonka tavoitteena on saavuttaa viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle.

78 Kuten ilmenee direktiivin 2003/4 3 artiklan 1 kohdasta, joka on kyseisen direktiivin keskeinen säännös ja joka vastaa keskeisiltä osin Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaletta, jos yksikköä pidetään johonkin kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuun kolmeen luokkaan kuuluvana viranomaisena, se nimittäin on velvollinen toimittamaan pyydettäessä kaikki sen omassa tai sitä varten toisen hallussa olevat ympäristötiedot, jotka kuuluvat johonkin kyseisen 2 artiklan 1 alakohdassa vahvistetusta kuudesta tietojen ryhmästä, paitsi jos pyyntö kuuluu jonkin saman direktiivin 4 artiklassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

79 Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja henkilöitä on näin ollen – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 116 ja 118 kohdassa – pidettävä kyseisessä direktiivissä tarkoitettuina viranomaisina kaikkien niiden hallussa olevien ympäristötietojen osalta.

80 Kuten tämän tuomion 73 kohdasta ilmenee, direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan erityisessä asiayhteydessä kyseisten vesiyhtiöiden kaltaiset kaupalliset yhtiöt voivat olla kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja viranomaisia ainoastaan siltä osin kuin ne ovat silloin, kun ne tarjoavat julkisia palveluja ympäristön alalla, direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa.

81 Tästä seuraa, että tällaiset yhtiöt ovat velvollisia toimittamaan ainoastaan ne ympäristötiedot, jotka ovat niiden hallussa kyseisten julkisten palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

82 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 121 kohdassa, kyseiset yhtiöt eivät ole sen sijaan velvollisia toimittamaan ympäristötietoja, jos on selvää, että ne eivät liity kyseisten julkisten palvelujen tarjoamiseen. Jos on epävarmaa, että asia on näin, kyseiset tiedot on toimitettava.

83 Tässä tilanteessa viidenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että henkilö, joka kuuluu kyseisen säännöksen piiriin, on viranomainen kaikkien sen hallussa olevien ympäristötietojen osalta. Kyseisten vesiyhtiöiden kaltaiset kaupalliset yhtiöt, jotka voivat olla kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitettuja viranomaisia ainoastaan siltä osin kuin ne ovat silloin, kun ne tarjoavat julkisia palveluja ympäristön alalla, kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, eivät ole velvollisia toimittamaan ympäristötietoja, jos on selvää, että ne eivät liity tällaisten palvelujen tarjoamiseen.

Oikeudenkäyntikulut

84 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Sen määrittämiseksi, voidaanko United Utilities Water plc:n, Yorkshire Water Services Ltd:n ja Southern Water Services Ltd:n kaltaisia yksiköitä pitää oikeushenkilöinä, jotka hoitavat ”viranomaisen tehtäviä” kansallisen lainsäädännön nojalla ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla, on tutkittava, onko näillä yksiköillä niihin sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla erityistä toimivaltaa, joka poikkeaa yksityisoikeudellisten henkilöiden välisiin suhteisiin sovellettavista säännöistä.**

2) **United Utilities Water plc:n, Yorkshire Water Services Ltd:n ja Southern Water Services Ltd:n kaltaiset yritykset, jotka tarjoavat ympäristöön liittyviä julkisia palveluja, ovat direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, jolloin niitä on pidettävä kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdan nojalla ”viranomaisina”, jos kyseiset yritykset eivät määrittele tosiasiallisesti itsenäisesti tapaa, jolla ne tarjoavat kyseisiä palveluja, koska kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdan soveltamisalaan kuuluva viranomainen voi vaikuttaa ratkaisevasti kyseisten yritysten toimintaan ympäristön alalla.**

3) **Direktiivin 2003/4 2 artiklan 2 alakohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että henkilö, joka kuuluu kyseisen säännöksen piiriin, on viranomainen kaikkien sen hallussa olevien ympäristötietojen osalta. United Utilities Water plc:n, Yorkshire Water Services Ltd:n ja Southern Water Services Ltd:n kaltaiset kaupalliset yhtiöt, jotka voivat olla kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan c alakohdassa tarkoitettuja viranomaisia ainoastaan siltä osin kuin ne ovat silloin, kun ne tarjoavat julkisia palveluja ympäristön alalla, kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa, eivät ole velvollisia toimittamaan ympäristötietoja, jos on selvää, että ne eivät liity tällaisten palvelujen tarjoamiseen.**

Allekirjoitukset