Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 grudnia 2013 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Konwencja z Aarhus — Dyrektywa 2003/4/WE — Publiczny dostęp do informacji o środowisku — Zakres stosowania — Pojęcie „organu władzy publicznej” — Przedsiębiorstwa kanalizacyjne i wodociągowe — Prywatyzacja sektora gospodarki wodnej w Anglii i Walii

W sprawie C-279/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 21 maja 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 czerwca 2012 r., w postępowaniu:

Fish Legal,

Emily Shirley

przeciwko

Information Commissioner,

United Utilities Water plc,

Yorkshire Water Services Ltd,

Southern Water Services Ltd,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (sprawozdawca), E. Jarašiūnas i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 kwietnia 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Fish Legal przez W. Rundle’a, solicitor, wspieranego przez D. Wolfe’a, QC,

* Język postępowania: angielski.

— w imieniu E. Shirley przez R. McCrackena, QC, oraz M. Lewisa, barrister,

— w imieniu Information Commissioner przez R. Kamm i A. Proops, barristers, upoważnione przez R. Baileya, solicitor,

— w imieniu United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd oraz Southern Water Services Ltd przez T. de la Mare'a, QC, upoważnionego przez J. Mullocka, solicitor,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez J. Beeko, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Eadiego, QC, a także J. Mauriciego oraz C. Callaghan, barristers,

— w imieniu rządu duńskiego przez V. Pasternak Jørgensen oraz M. Wolff, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentiliego, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera, K. Mifsuda-Bonicciego oraz L. Pignataro-Nolin, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 września 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu zaistniałego między z jednej strony Fish Legal i E. Shirley, a z drugiej strony Information Commissioner (komisarzem właściwym ds. informacji) i United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd oraz Southern Water Services Ltd (zwanymi dalej „będącymi stroną sporu spółkami wodnymi") w przedmiocie nieuwzględnienia przez te spółki złożonych przez Fish Legal i E. Shirley wniosków o dostęp do pewnych informacji dotyczących kanalizacji i wodociągów.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przyjęta w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus"), w art. 2 ust. 2 określa „władzę publiczną" jako pojęcie oznaczające:

„[...]

a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie;

b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem;

c) wszelkie osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje publiczne albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych powyżej pod lit. a) lub b);

d) instytucje jakiejkolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest Stroną niniejszej Konwencji.

Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji, w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza".

4 Artykuł 4 ust. 1 tej konwencji przewiduje, że, przy pewnej ilości zastrzeżeń i warunków, każda ze stron powinna zapewnić, by władze publiczne na żądanie udostępniały społeczeństwu w ramach ich ustawodawstwa krajowego wnioskowane informacje o środowisku.

Prawo Unii

5 Motywy 1, 5, 8, 9 i 11 dyrektywy 2003/4 mają następujące brzmienie:

„(1) Zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji wpływa na zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska.

[...]

(5) [...] Ze względu na zawarcie [...] konwencji [z Aarhus] przez Wspólnotę Europejską przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nią zgodne.

[...]

(8) Należy zapewnić każdej osobie fizycznej i prawnej prawo dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazania interesu przez tę osobę.

(9) Organy władzy publicznej powinny również udostępniać i rozpowszechniać informacje o środowisku wśród ogółu społeczeństwa w najszerszym możliwym zakresie, w szczególności wykorzystując technologie informacyjne i komunikacyjne. Przyszły rozwój tych technologii powinien zostać uwzględniony przy sporządzaniu sprawozdań dotyczących niniejszej dyrektywy oraz przy jej przeglądach.

[...]

(11) Biorąc pod uwagę zasadę określoną w art. 6 traktatu, [iż] wymagania dotyczące ochrony środowiska powinny być włączone do definicji i realizacji polityk Wspólnoty oraz jej działań, definicja organów władzy publicznej powinna zostać rozszerzona, tak by uwzględniać rząd lub inne organy administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, niezależnie od tego, czy pełnią one określone obowiązki dotyczące środowiska. Definicja ta

powinna również objąć inne osoby lub organy sprawujące, na mocy prawa krajowego, publiczne funkcje administracyjne dotyczące środowiska, jak też inne osoby lub organy im podlegające i pełniące publiczne obowiązki lub funkcje dotyczące środowiska”.

6 Artykuł 1 tej dyrektywy określa jej cele w następujący sposób:

„Celami niniejszej dyrektywy są:

a) zagwarantowanie prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz określenie podstawowych warunków i praktycznych ustaleń dotyczących realizacji tego prawa; oraz

b) zapewnienie, że [by] informacje o środowisku będą [były] automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie, by osiągnąć stan najszerszej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku. W tym celu popiera się, w szczególności, wykorzystanie komunikacji teleinformatycznej lub technologii elektronicznej, jeśli są one dostępne”.

7 Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 definiuje pojęcie „organu władzy publicznej” jako:

„[...]

a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym;

b) osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska;

c) osobę fizyczną lub prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczącą publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegającą organowi lub osobie, o których mowa w lit a) lub b).

Państwa członkowskie mogą postanowić, że powyższa definicja nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. Jeśli w dniu przyjęcia niniejszej dyrektywy przepisy konstytucyjne państw członkowskich nie przewidują procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6, mogą one wyłączyć te organy lub instytucje z powyższej definicji;

[...]”.

8 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] organy władzy publicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy, są [były] obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu”.

Prawo Zjednoczonego Królestwa

Przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku

9 Environmental Information Regulations 2004 (SI Nr 3391) (rozporządzenie z 2004 r. o informacjach dotyczących środowiska, zwane dalej „EIR 2004”) dokonuje transpozycji dyrektywy 2003/4 do brytyjskiego porządku prawnego.

10 Zgodnie z art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia:

„[...] [Pojęcie] »organu władzy publicznej« oznacza:

a) resorty rządowe;

b) każdy inny organ publiczny w rozumieniu sekcji 3(1) [Freedom of Information Act 2000] (ustawy o wolności informacji z 2000 r.);

c) każdy inny organ lub inną osobę wykonującą funkcje administracji publicznej lub

d) każdy inny organ lub inną osobę, która podlega osobie wymienionej w literach a), b) lub c), i

i) sprawuje publiczne obowiązki związane ze środowiskiem;

ii) sprawuje funkcje o charakterze publicznym związane ze środowiskiem lub

iii) świadczy publiczne usługi związane ze środowiskiem”.

11 Zgodnie z art. 5 i 7 EIR 2004 żądane informacje o środowisku powinny zostać udzielone w terminie 20 dni roboczych, który w określonych warunkach właściwy organ może wydłużyć do 40 dni.

12 Na mocy części art. 50 ust. 1) ustawy z 2000 r. o wolności informacji w wersji zmienionej przez art. 18 EIR 2004 każdy zainteresowany podmiot może zwrócić się do Information Commissioner o wydanie rozstrzygnięcia w kwestii tego, czy dany organ władzy publicznej rozpatrzył wniosek zgodnie z określonymi w EIR 2004 wymogami.

Przepisy dotyczące aktualnego podziału kompetencji ustawowych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w Anglii i Walii

13 Water Act 1989 (ustawa wodna z 1989 r.) sprywatyzowała sektor usług wodociągowych i kanalizacyjnych w Anglii i Walii, wprowadzając począwszy od dnia 1 września 1989 r. podział funkcji, kompetencji, własności i pozostałych aktywów agencji właściwych do spraw wody pomiędzy National Rivers Authority (krajowy organ właściwy ds. rzek) [od wejścia w życie Environment Act 1995 (ustawy o środowisku z 1995 r.) – Environment Agency (agencję ds. środowiska)], a spółki wodne mające za zadanie świadczenie jako przedsiębiorstwa komercyjne usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

14 Na podstawie obowiązujących przepisów, a w szczególności Water Industry Act 1991 (ustawy o gospodarce wodnej z 1991 r., zwanej dalej „WIA 1991”), po zmianach, aktualny podział kompetencji ustawowych w sektorze usług wodociągowych i kanalizacyjnych przedstawia się, pokrótce rzecz ujmując, w następujący sposób:

— Water Services Regulatory Authority (OFWAT) (organ ds. regulacji usług wodnych) wyznacza poszczególne spółki wodne jako przedsiębiorstwa kanalizacyjne (sewerage undertaker) lub wodociągowe (water undertaker) dla określonych obszarów Anglii lub Walii; OFWAT jest również co do zasady jedynym organem właściwym w zakresie sprawowanego nad tym spółkami nadzoru; w pewnych okolicznościach nadzór ten sprawuje on wspólnie z Secretary of State (ministrem właściwym ds. ochrony środowiska);

— obecnie wyznaczono jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (water and sewerage companies, „WASCs”) dziesięć spółek, a dwanaście – jako przedsiębiorstwa jedynie wodociągowe (water only companies, „WOCs”), efektem czego na każdym obszarze Anglii i Walii albo działa jedna spółka świadcząca jednocześnie usługi wodociągowe i kanalizacyjne, albo też jedna spółka,

która świadczy usługi wodociągowe, podczas gdy inna spółka zajmuje się kwestiami kanalizacyjnymi na danym obszarze, oprócz prowadzonej na innym obszarze działalności wodociągowo-kanalizacyjnej;

— spółki wodne mają postać albo spółek publicznych z ograniczoną odpowiedzialnością (public limited company), albo spółek kapitałowych z ograniczoną odpowiedzialnością (limited company); są one zarządzane przez zarząd odpowiedzialny przed udziałowcami spółki i prowadzone są na zwykłych zasadach handlowych, określonych w aktach założycielskich i statutach, w celu osiągnięcia zysków wypłacanych udziałowcom w postaci dywidend i umożliwienia reinwestycji;

— spółki te muszą spełniać szereg wymogów ustawowych dotyczących utrzymywania i poprawy stanu istniejącej infrastruktury oraz zaopatrywania w wodę lub też oczyszczania ścieków na odpowiednich obszarach ich działania;

— posiadają one ponadto pewne ustawowe uprawnienia, do których należą w szczególności uprawnienia do wywłaszczania, prawo do przyjmowania przepisów administracyjnych dotyczących będących w ich posiadaniu tras żeglownych lub działek, uprawnienie do dokonywania zrzutu wód, w tym także do prywatnych cieków wodnych, prawo do ustanawiania czasowego zakazu podlewania czy też uprawnienie do podjęcia, pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, decyzji o odcięciu pewnych klientów od zaopatrzenia w wodę;

— te prawa i obowiązki określone są w akcie wyznaczenia, zwanym „koncesją", każdej ze spółek; koncesja ta może określać także inne warunki, takie jak obowiązek wniesienia opłaty na rzecz Secretary of State. Ten minister lub OFWAT sprawują nadzór nad tym, czy określone w koncesji wymogi są przestrzegane. Mogą oni również żądać od przedsiębiorstw podjęcia określonych działań lub środków. Koncesja może zostać wypowiedziana wyłącznie z 25-letnim uprzedzeniem, z podaniem przyczyny. Może ona zostać zmieniona jedynie przez OFWAT za zgodą danej spółki lub w następstwie sprawozdania Competition Commission (komisji ds. konkurencji);

— zgodnie z regulującym działalność spółek wodnych systemem prawnym istnieje również możliwość nałożenia na nie kar pieniężnych oraz częściowego ograniczenia względem nich zastosowania przepisów prawa powszechnego dotyczących rozwiązywania spółek;

— co pięć lat spółki wodne prezentują wstępne plany zarządzania aktywami (nazywane również „biznesplanami") przedstawiające szczegółowo spodziewane w okresie najbliższych pięciu lat wyniki, a w szczególności programy inwestycyjne. Plany te są finalizowane w ramach procedury konsultacyjnej, a OFWAT, biorąc pod uwagę elementy programów inwestycyjnych uznane przezeń za właściwe, określa maksymalne kwoty, jakie spółki te mogą fakturować swym klientom, aby sfinansować biznesplany, a w szczególności – przewidziane w nich inwestycje. Aktualne plany obejmują lata 2010–2015.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

15 Fish Legal, organ prawny Angling Trust, czyli angielskiej federacji wędkarzy, jest organizacją o celach niezarobkowych, której celem jest walka, za pomocą wszystkich dostępnych środków prawnych, z zanieczyszczeniem i innymi ingerencjami w środowisko wodne oraz obrona wędkarstwa i wędkarzy. W dniu 12 sierpnia 2009 r. Fish Legal zwrócił się do dwóch spółek wodnych – United Utilities Water plc i Yorkshire Water Services Ltd. – z pisemną prośbą o przekazanie informacji na temat zrzutów, operacji oczyszczania i przelewów awaryjnych.

16 Emily Shirley natomiast skierowała w sierpniu 2009 r. do innej spółki wodnej – Southern Water Services Ltd. – pismo zawierające prośbę o przekazanie informacji dotyczących przepustowości kanalizacji pozostającej w związku z planem zagospodarowania jej wsi, znajdującej się w hrabstwie Kent.

17 Ze względu na to, że będące stroną sporu spółki wodne nie przekazały żądanych informacji w przewidzianych w EIR 2004 terminach, Fish Legal i E. Shirley złożyli indywidualne skargi do Information Commissioner. W decyzjach podanych do ich wiadomości w marcu 2010 r. Information Commissioner uznał, że będące stroną sporu spółki wodne nie są organami władzy publicznej w rozumieniu EIR 2004 i że, co za tym idzie, nie może on uwzględnić wniesionych żądań.

18 Fish Legal i E. Shirley zaskarżyli te decyzje przed First-tier Tribunal (General Regulatory Chambers, Information Rights), który zawiesił postępowanie dopóty, dopóki Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) nie wyda rozstrzygnięcia w „pilotażowej" sprawie Smartsource przeciwko Information Commissioner.

19 Po wydaniu w dniu 23 listopada 2010 r. wyroku w sprawie Smartsource przeciwko Information Commissioner (zwanego dalej „wyrokiem w sprawie Smartsource") First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) oddalił wniesione przez Fish Legal i E. Shirley skargi, przede wszystkim ze względu na to, że spółki wodne, do których złożono początkowe wnioski, nie mogą jego zdaniem zostać uznane za organy władzy publicznej w rozumieniu EIR 2004.

20 Sąd odsyłający, do którego wpłynęło wniesione przez Fish Legal i E. Shirley odwołanie, podnosi, że wnioskodawcy ci przyznali, iż w różnego rodzaju pismach, z których ostatnie pochodzi z kwietnia 2011 r., będące stroną sporu spółki wodne ostatecznie udzieliły im wszelkich żądanych informacji.

21 Sąd ten jest jednak zdania, że podniesiona w postępowaniu głównym kwestia prawna dotycząca tego, czy te spółki miały obowiązek podania tych informacji, nie została jednak rozstrzygnięta. Rozwiązanie tej kwestii jest zaś jego zdaniem konieczne do tego, aby móc ustalić, czy będące stroną sporu spółki wodne uchybiły nałożonemu na nie przez przepisy krajowe obowiązkowi dostarczenia tych informacji, a zwłaszcza – dostarczenia ich w wyznaczonych terminach. Pytanie to jest również zasadne w przypadku innych dotyczących spółek wodnych spraw zawisłych w pierwszej instancji, jak również w przypadku sektorów innych niż gospodarka wodna.

22 Sąd ten wskazuje, iż zdaniem Fish Legal i E. Shirley będące stroną sporu spółki wodne należy uznać za „organy władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) lub też c) dyrektywy 2003/4, gdyż sprawują one publiczne funkcje administracyjne, a prowadzona przez nie działalność w każdym wypadku podlega ścisłej kontroli przez organ państwowy.

23 Sąd odsyłający podnosi, że Information Commissioner stoi na przeciwnym stanowisku, uzasadniając to przede wszystkim wyrokiem w sprawie Smartsource. Po pierwsze, zgodnie z wieloczynnikowym podejściem przyjętym w sprawie Smartsource spółki wodne nie sprawują publicznych funkcji administracyjnych. Po drugie, ich podległość ma niewystarczający zakres, gdyż dotyczy ona jedynie funkcji związanych z regulacją. Pojęcie „podległości" wiąże się zaś z władzą, wręcz związaną ze stosowaniem przymusu, a także uprawnieniem do określania nie tylko realizowanych celów, lecz również środków do ich osiągnięcia.

24 Na wypadek gdyby Upper Tribunal miał stwierdzić, że sprawa Smartsource nie została prawidłowo rozstrzygnięta, Information Commissioner podnosi tytułem ewentualnym, że należałoby przyjąć w odniesieniu do art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 przynajmniej wykładnię „hybrydową". Zgodnie z tą wykładnią spółki wodne należy uznać za „organy władzy publicznej" jedynie w ramach sprawowania przez nie powierzonych im funkcji, które z kolei można uznać za „publiczne funkcje administracyjne" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4.

25 Sąd odsyłający dodaje, że będące stroną sporu spółki wodne w istocie podnoszą, iż w wyroku w sprawie Smartsource słusznie rozstrzygnięto, że spółki te nie są „organami władzy publicznej". Wniosek ten został wyciągnięty przez sąd krajowy na podstawie istotnego dla sprawy materiału dowodowego, do którego należał między innymi opublikowany w 2000 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ/EKG) dokument zatytułowany „The Aarhus Convention: An Implementation Guide" [„Konwencja z Aarhus: przewodnik stosowania"] (zwany dalej „wytycznymi na temat stosowania konwencji z Aarhus"), dowody dotyczące kilku czynników związanych ze statutem spółek wodnych oraz przepisy regulujące funkcjonowanie sektora gospodarki wodnej w Anglii i Walii.

26 W tych okolicznościach Upper Tribunal Tribunal (Administrative Appeals Chamber) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przy rozważaniu zagadnienia, czy osoba fizyczna lub prawna »na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne« [w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4], należy stosować wyłącznie prawo krajowe i jego wykładnię?

2) Jeżeli nie – jakie kryteria prawa Unii mogą lub nie mogą być użyte w celu ustalenia, czy:

a) rozpatrywana funkcja jest co do istoty »publiczną funkcją administracyjną«

b) prawo krajowe powierzyło rzeczywiście tej osobie pełnienie takiej funkcji?

3) Co oznacza pojęcie osoby »podlegającej organowi lub osobie, o których mowa w lit. a) lub b)« [w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4]? Jakie są w szczególności charakter, forma i stopień wymaganej podległości oraz jakie kryteria mogą lub nie mogą być zastosowane do określenia takiej podległości?

4) Czy »emanacja państwa« ([w rozumieniu] pkt 20 wyroku z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster i in., [Rec. s. I-3313]) jest koniecznie osobą, o której mowa w art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4?

5) Gdy osoba spełnia kryteria któregokolwiek z powyższych postanowień [art. 2 ust. 2 lit. b) lub c) dyrektywy 2003/4] w odniesieniu do niektórych wykonywanych funkcji, obowiązków lub usług, czy zobowiązanie do przekazywania informacji o środowisku ogranicza się do informacji dotyczących takich funkcji, obowiązków lub usług, czy też rozciąga się ono na wszelkie posiadane w jakimkolwiek celu informacje o środowisku?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

27 Będące stroną sporu spółki wodne podnoszą przede wszystkim, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

28 Ich zdaniem, skoro nie ma wątpliwości co do tego, że dostarczyły one nieodpłatnie wszystkie informacje o środowisku, jakich zażądali Fish Legal i E. Shirley, nie ma do czynienia z jakimkolwiek trwającym przed sądem odsyłającym sporem. Trybunał miałby zatem udzielić odpowiedzi na pytania, które nabrały czysto hipotetycznego charakteru, który czyni niniejsze odesłanie prejudycjalne bezzasadnym.

29 W tym względzie należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych przed nimi sporów (zob. zwłaszcza wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-648/11 MA i in., pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał – objęte są bowiem domniemaniem tego, że mają znaczenie dla sprawy. Odmowa udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wówczas, gdy żądana wykładnia prawa wspólnotowego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie MA i in., pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 W niniejszym przypadku z odesłania prejudycjalnego wynika, że rozpatrywany przez sąd odsyłający spór dotyczy zakwestionowania przez Fish Legal i E. Shirley wydanych przez Information Commissionner decyzji, w których uznał on, iż ze względu na to, że będące stroną sporu spółki wodne nie mogą zostać uznane za organy władzy publicznej w rozumieniu transponujących dyrektywę 2003/4 przepisów krajowych, nie może on wydać rozstrzygnięcia w przedmiocie żądań stwierdzenia tego, iż objęte wnioskami informacje o środowisku nie zostały dostarczone w wyznaczonym w tych przepisach terminie.

32 Zadane pytania dotyczą zaś w istocie kwestii tego, czy – a jeśli tak, to w jakich okolicznościach – te spółki wodne należy uznać za organy władzy publicznej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) lub c) dyrektywy 2003/4.

33 Należy zatem stwierdzić, zgodnie z tym, co uznał rzecznik generalny w pkt 55–63 opinii, że odpowiedź na te pytania odpowiada obiektywnym potrzebom rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez sąd krajowy sporu.

34 W tych okolicznościach zadane pytania nie mają hipotetycznego charakteru, a wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

Uwagi wstępne

35 Na wstępie należy przypomnieć, że podpisując konwencję z Aarhus, Unia Europejska zobowiązała się zapewnić, by w zakresie stosowania prawa unijnego informacje o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, były co do zasady dostępne (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-524/09 Ville de Lyon, Zb.Orz. s. I-14115, pkt 36; z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie C-204/09 Flachglas Torgau, pkt 30).

36 Przyjmując dyrektywę 2003/4, jak potwierdza to treść jej motywu 5, prawodawca Unii miał na celu zapewnienie zgodności prawa Unii z tą konwencją w perspektywie jej podpisania przez Wspólnotę, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, by każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii miała dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania przez tę osobę interesu (zob. ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 31).

37 Wynika z tego, że dokonując wykładni dyrektywy 2003/4, należy uwzględnić brzmienie i cele konwencji z Aarhus, której wdrożenie do prawa Unii jest zadaniem tej dyrektywy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 40).

38 Zresztą Trybunał rozstrzygnął już, że chociaż wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus można wprawdzie uznać za dokument wyjaśniający, który w stosownym wypadku może być brany pod uwagę, obok innych istotnych elementów, przy dokonywaniu wykładni tej konwencji, to jednak zawarte w nich analizy nie mają żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom konwencji z Aarhus (wyrok z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10 Solvay i in., pkt 27).

39 Należy podkreślić wreszcie, że prawo dostępu zagwarantowane dyrektywą 2003/4 istnieje wyłącznie wtedy, gdy żądane informacje objęte są przewidzianymi w tej dyrektywie wymogami dotyczącymi publicznego dostępu, co zakłada w szczególności, iż stanowią one „informacje o środowisku" w rozumieniu art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, co w odniesieniu do zawisłego przed nim sporu powinien zweryfikować sąd odsyłający (zob. ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 32).

W przedmiocie dwóch pierwszych pytań

40 Zadając dwa pierwsze pytania, które należy rozpatrzeć łącznie, sad odsyłający dąży w istocie do ustalenia kryteriów umożliwiających ustalenie tego, czy podmioty takie jak będące stroną sporu spółki wodne mogą zostać uznane za osoby prawne sprawujące na mocy prawa krajowego publiczne funkcje administracyjne w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4.

41 Zgodnie z tymże art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4, który to przepis odpowiada w istocie art. 2 ust. 2 lit. b) konwencji z Aarhus, pojęcie „organu władzy publicznej" obejmuje „osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska".

42 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 37).

43 W niniejszej sprawie należy w pierwszej kolejności ustalić, czy frazę „na mocy prawa krajowego" należy rozumieć jako bezpośrednie odesłanie przy dokonywaniu wykładni pojęcia „publicznych funkcji administracyjnych" do prawa krajowego, czyli w niniejszym przypadku prawa brytyjskiego.

44 W tym względzie należy podnieść, że pomiędzy francuską i angielską wersją tego przepisu istnieje rozbieżność odpowiadająca rozbieżności, jaka istnieje między tymi autentycznymi wersjami językowymi art. 2 ust. 2 lit. b) konwencji z Aarhus. We francuskiej wersji art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4 fraza „na mocy prawa krajowego" jest powiązana z czasownikiem „sprawuje", efektem czego ten przepis w ten wersji językowej nie może być rozumiany w taki sposób, że wyraźnie odsyła on do przepisów prawa krajowego przy określaniu pojęcia „publicznych funkcji administracyjnych". W angielskiej wersji tego samego przepisu fraza ta znajduje się zaś po wyrażeniu „publiczne funkcje administracyjne", a zatem nie łączy się z żadnym czasownikiem.

45 W tym względzie należy przypomnieć, że wskazany w motywie 7 dyrektywy 2003/4 cel polega na uniknięciu sytuacji, w której rozbieżności pomiędzy obowiązującymi w państwach członkowskich przepisami prawnymi dotyczącymi informacji o środowisku powodowałyby powstanie w obrębie Wspólnoty nierówności w zakresie dostępu do takich informacji lub warunków konkurencji. Do realizacji tego celu konieczne jest, aby określanie osób mających obowiązek udzielenia członkom

społeczeństwa dostępu do informacji o środowisku spełniało w całej Unii Europejskiej te same warunki, efektem czego pojęcie „publicznych funkcji administracyjnych" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4 nie może podlegać zmianom w zależności od mającego zastosowanie prawa krajowego.

46 Za przyjęciem takiej wykładni przemawiają wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, zgodnie z którymi fraza „zgodnie z prawem krajowym" oznacza, że „winna istnieć w nim podstawa prawna do sprawowania funkcji na podstawie [art. 2 ust. 2 lit. b)]", który to przepis obejmuje „osoby, które są ustawowo upoważnione do sprawowania funkcji publicznych". Nie może tego podważyć okoliczność, że w wytycznych tych dodano, iż „[m]ogą istnieć różnice w rozumieniu pojęcia funkcji publicznej w przepisach krajowych poszczególnych państw".

47 W takim razie, wbrew temu, co podnieśli na rozprawie Information Commissioner i będące stroną sporu spółki wodne, fraza ta, jeśli należy ją interpretować jako wskazującą na konieczność istnienia podstawy prawnej, nie jest zbyteczna, gdyż potwierdza to, że publiczne funkcje administracyjne winny być sprawowane na podstawie przepisów prawa krajowego.

48 Wynika z tego, że do określonej w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4 kategorii organów władzy publicznej mogą należeć tylko te podmioty, które są uprawnione do sprawowania publicznych funkcji administracyjnych zgodnie ze szczególną podstawą prawną określoną przez mające względem nich zastosowanie prawodawstwo krajowe. Natomiast kwestię tego, czy funkcje, które są pełnione przez takie podmioty na podstawie prawa krajowego, stanowią „publiczne funkcje administracyjne" w rozumieniu tego przepisu, należy przeanalizować z uwzględnieniem prawa Unii i mających znaczenie elementów wykładni konwencji z Aarhus umożliwiających autonomiczne i jednolite zdefiniowanie tego pojęcia.

49 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o kryteria, jakie należy uwzględnić, ustalając to, czy funkcje sprawowane przez dany podmiot na mocy prawa krajowego stanowią „publiczne funkcje administracyjne" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4, Trybunał wskazał już, że zarówno z samej konwencji z Aarhus, jak i z tej dyrektywy wynika, iż mówiąc o „organach władzy publicznej", autorzy tych przepisów mieli na myśli organy administracyjne, gdyż normalnie to one – w ramach wykonywania swoich zadań – posiadają w państwach informacje o środowisku (ww. wyrok w sprawie Flachglas Torgau, pkt 40).

50 Ponadto w wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus wyjaśniono, że chodzi tu o „funkcję normalnie sprawowaną przez określone w prawie krajowym organy rządowe", co nie musi się jednak odnosić do dziedziny ochrony środowiska, gdyż została ona wskazana jedynie jako przykład publicznej funkcji administracyjnej.

51 Organami władzy publicznej są w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4 są podmioty, które z punktu widzenia strukturalnego są organami władzy administracyjnej, czyli stanowią sytuującą się na dowolnym ich szczeblu część składową administracji publicznej lub władzy wykonawczej państwa. Ta pierwsza kategoria obejmuje wszystkie podmioty prawa publicznego, które zostały ustanowione przez dane państwo i w odniesieniu do których tylko to państwo może podjąć decyzję o rozwiązaniu.

52 Druga określona w art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy kategoria organów władzy publicznej obejmuje natomiast organy administracyjne w sensie funkcjonalnym, czyli podmioty prawa publicznego lub prywatnego, którym na podstawie mającego do nich zastosowanie systemu prawnego powierzono zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska, i którym to podmiotom przyznano w tym celu uprawnienia wychodzące poza zakres norm mających zastosowanie w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego.

53 W niniejszym przypadku nie ma wątpliwości co do tego, że będącym stroną sporu spółkom wodnym powierzono na mocy mających zastosowanie przepisów prawa krajowego, a w szczególności WIA 1991, zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej polegających na utrzymywaniu i poprawie stanu istniejącej infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej oraz zaopatrywania w wodę lub też oczyszczania ścieków, w ramach której to działalności, jak zauważyła Komisja Europejska, należy ponadto przestrzegać norm określonych w szeregu regulujących dziedzinę ochrony środowiska dyrektyw dotyczących w szczególności ochrony wód.

54 Z dostarczonych przez sąd odsyłający akt sprawy wynika również, że w celu wywiązywania się z tego zadania i świadczenia tych usług przez te spółki przysługują im na mocy prawa krajowego pewne uprawnienia, do których należą prawo do wywłaszczania i do przyjmowania przepisów administracyjnych dotyczących będących w ich posiadaniu tras żeglownych lub działek, uprawnienie do dokonywania w pewnych okolicznościach zrzutu wód, w tym także do prywatnych cieków wodnych, prawo do ustanawiania czasowego zakazu podlewania czy też uprawnienie do podjęcia, pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, decyzji o odcięciu pewnych klientów od zaopatrzenia w wodę.

55 To do sądu krajowego należy ustalenie, czy, uwzględniając przewidziane w prawodawstwie krajowym konkretne zasady ich stosowania, te przyznane będącym stroną sporu spółkom wodnym prawa i uprawnienia mogą zostać uznane za wychodzące poza normy obowiązujące w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego.

56 W świetle powyższego na dwa pierwsze z zadanych pytań należy odpowiedzieć, że aby ustalić, czy podmioty takie jak będące stroną sporu spółki wodne mogą zostać uznane za podmioty prawne sprawujące na mocy prawa krajowego „publiczne funkcje administracyjne" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4, należy zbadać, czy podmiotom tym przyznano w mających do nich zastosowanie przepisach prawa krajowego uprawnienia wychodzące poza normy obowiązujące w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

57 Zadając pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzeć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia kryteriów umożliwiających ustalenie tego, czy podmioty takie jak będące stroną sporu spółki wodne, w odniesieniu do których nie ma wątpliwości, że świadczą one publiczne usługi dotyczące środowiska, podlegają organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) dyrektywy 2003/4, efektem czego należy je uznać na podstawie art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy za „organy władzy publicznej".

58 Powstała w niniejszym przypadku kwestia dotyczy tego, czy istnienie systemu takiego jak ten przewidziany w WIA 1991, ze względu na to, że nadzór na będącymi stroną sporu spółkami wodnymi został powierzony Secretary of State i OFWAT, w odniesieniu do których to organów nie ma wątpliwości, że stanowią organy władzy publicznej, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4, skutkuje tym, że spółki te „podlegają" tym organom w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy.

59 W swych pisemnych uwagach Information Commissionner, będące stroną sporu spółki wodne oraz rząd brytyjski podnoszą, że okoliczność, iż będące stroną sporu spółki wodne niewątpliwie podlegają względnie rygorystycznemu reżimowi regulacyjnemu, nie skutkuje tym, że „podlegają" one jakiemuś organowi lub jakiejś osobie w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4. Twierdzą one, że jak miał to podkreślić Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) w wyroku w sprawie Smartsource, tzw. reżim regulacyjny, w ramach którego regulatorowi przysługuje jedynie uprawnienie

do określania celów, jakie mają być realizowane przez podmiot, którego działalność jest regulowana, różni się zasadniczo o tzw. reżimu podległości, w ramach którego regulator ma również możliwość określania sposobu, w jaki dany podmiot ma realizować te cele.

60 W tym względzie wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus wskazują, że choć art. 2 ust. 2 lit. c) tej konwencji, który w istocie odpowiada art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4, dotyczy „co najmniej" osób „należących do państwa", to jednak przepis ten może „również dotyczyć [...] przypadków podległości regulacyjnej organów wykonujących publiczne usługi mające związek ze środowiskiem".

61 W odniesieniu do tego pojęcia podległości w ramach pytania czwartego sąd odsyłający zastanawia się nad znaczeniem, jakie może mieć wydany przez High Court of Justice (England & Wales) (Zjednoczone Królestwo) wyrok w sprawie Griffin przeciwko South West Water Services Ltd., na który w odniesieniu do art. 2 ust. 2 lit. c) konwencji z Aarhus powołują się również wytyczne na temat stosowania tej konwencji.

62 W wyroku tym rozstrzygnięto w szczególności, że kryterium dotyczące podległości, o którym mowa w pkt 20 ww. wyroku w sprawie Foster i in., nie może być rozumiane w ten sposób, iż nie obejmuje ono tzw. reżimu regulacyjnego takiego jak ten przewidziany w WIA 1991, i że reżim ten spełnia to kryterium podległości, efektem czego, jeśli spełnione są również inne kryteria, w postępowaniu głównym można było powołać się wobec będącej jego stroną spółki wodnej jako „emanacji państwa" na dyrektywę Rady 75/129/EWG z dnia 17 lutego 1975 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U. L 48, s. 29).

63 W tym właśnie kontekście sąd odsyłający podnosi szczególną kwestię dotyczącą tego, czy spółka wodna jako „emanacja państwa" musi być osobą prawną, o której mowa w art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4.

64 W tym względzie stwierdzenie sytuacji podległości w ramach stosowania kryteriów przyjętych w pkt 20 ww. wyroku w sprawie Foster i in. może zostać uznane za stanowiące przesłankę tego, że określony w art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4 warunek podległości został spełniony, jeśli w obu tych kontekstach pojęcie podległości jest ukształtowane w taki sposób, aby obejmowało przejawy koncepcji „państwa" w szerokim sensie, który jest najwłaściwszy do osiągnięcia celów zamierzonych przez rozpatrywane przepisy.

65 Dokładny zakres pojęcia podległości, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4, należy jednak ustalić biorąc również pod uwagę swoiste cele tej dyrektywy.

66 Z jej art. 1 lit. a) i b) wynika, że zmierza ona w szczególności do zagwarantowania prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz określenia podstawowych warunków i praktycznych ustaleń dotyczących realizacji tego prawa, a także zapewnienia, by informacje o środowisku były stopniowo możliwie najszerzej udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie.

67 Określając trzy kategorie organów władzy publicznej, art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 ma zatem za cel objęcie przepisem całej grupy podmiotów, niezależnie od ich formy prawnej, które należy uznać za stanowiące część władzy publicznej, niezależnie od tego, czy jest to państwo jako takie, podmiot uprawniony przez nie do działania na jego rzecz czy też podmiot podlegający jego kontroli.

68 Uwzględniając te czynniki, należy przyjąć taką wykładnię pojęcia podległości w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4, zgodnie z którą ta trzecia ogólna kategoria organów władzy publicznej obejmuje wszystkie te podmioty, które nie określają naprawdę niezależnie sposobu, w jaki sprawują

wyznaczone im w dziedzinie ochrony środowiska funkcje, gdyż objęty zakresem stosowania art. 2 ust. 2 lit. a) lub lit. b) tej dyrektywy organ władzy publicznej ma możliwość wywierania decydującego wpływu na działania tego podmiotu w tej dziedzinie.

69 Nie ma w tym względzie znaczenia sposób, w jaki taki organ władzy publicznej może, na podstawie przyznanych mu przez ustawodawcę krajowego uprawnień, wywierać decydujący wpływ. Może to być w szczególności uprawnienie do wydawania nakazów skierowanych do podległych mu podmiotów, niezależnie od tego, czy stanowi ono wykonywanie uprawnień udziałowca; uprawnienie do zawieszenia i uchylenia wydanych przez te podmioty decyzji lub też uzależnienia ich wydania od uzyskania uprzedniego zezwolenia; uprawnienie do powoływania lub odwoływania członków ich zarządu lub ich większości czy też uprawnienie do pozbawienia tych podmiotów, w całości lub częściowo, środków służących ich finansowaniu w stopniu zagrażającym ich istnieniu.

70 Sam fakt, że dany podmiot jest, podobnie jak będące stroną sporu spółki wodne, prowadzącą komercyjną działalność spółką objętą w ramach danego sektora szczególnym reżimem regulacyjnym, nie może wykluczać stosunku podległości w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4, jeśli podmiot ten spełnia warunki przedstawione w pkt 68 niniejszego wyroku.

71 Jeśli bowiem w ramach danego reżimu istnieją szczególnie dokładnie określone ramy prawne ustanawiające zespół zasad definiujących sposób, w jaki spółki takie mają sprawować powierzone im publiczne funkcje związane z zarządzaniem ochroną środowiska, a reżim ten, w odpowiednim przypadku, przewiduje nadzór administracyjny mający zapewnić faktyczne przestrzeganie tych zasad – w odpowiednim przypadku za pomocą wydawania nakazów lub nakładania grzywien – może z tego wynikać, że te podmioty w rzeczywistości nie są niezależne od państwa, nawet jeśli nie jest ono w stanie, wskutek sprywatyzowania danego sektora, wpływać na to, w jaki sposób sprawują one bieżący zarząd.

72 Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie, czy rozpatrywany w postępowaniu głównym reżim ustanowiony w WIA 1991 skutkuje tym, że będące stroną sporu spółki wodne w rzeczywistości nie są niezależne od będących organami nadzorczymi OFWAT i Secretary of state.

73 W świetle powyższego na pytania trzecie i czwarte należy odpowiedzieć, że przedsiębiorstwa takie jak będące stroną sporu spółki wodne, które świadczą publiczne usługi związane ze środowiskiem, podlegają organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) dyrektywy 2003/4, efektem czego należy je uznać na podstawie art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy za „organy władzy publicznej”, jeżeli przedsiębiorstwa te nie określają naprawdę niezależnie sposobu, w jaki świadczą te usługi, gdyż organ władzy publicznej objęty zakresem stosowania art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) tej dyrektywy ma możliwość wywierania decydującego wpływu na działania tych przedsiębiorstw w dziedzinie ochrony środowiska.

W przedmiocie pytania piątego

74 Zadając pytanie piąte, sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy wykładni art. 2 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2003/4 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji gdy dana osoba jest objęta zakresem stosowania tego przepisu w związku z niektórymi wykonywanymi funkcjami, obowiązkami lub usługami, stanowi ona organ władzy publicznej jedynie w zakresie odnoszącym się do informacji o środowisku dotyczących takich funkcji, obowiązków lub usług.

75 Możliwość przyjęcia tej tzw. hybrydowej wykładni pojęcia organu władzy publicznej została podniesiona w szczególności w postępowaniu krajowym zakończonym wydaniem wyroku w sprawie Smartsource. W tym kontekście podniesiono w szczególności, że jeśli spółki wodne mają być ze względu na sprawowanie przez nie pewnych publicznych funkcji administracyjnych objęte zakresem

stosowania art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4, przepis ten należy interpretować w ten sposób, że spółki te mają obowiązek udostępniania tych tylko informacji, które posiadają w ramach sprawowania swych funkcji.

76 W tym względzie należy stwierdzić, że poza faktem, że ta hybrydowa wykładnia pojęcia organu władzy publicznej może pociągnąć za sobą znaczne problemy praktyczne związane ze skutecznym wykonaniem dyrektywy 2003/4, podejścia takiego nie można oprzeć na brzmieniu czy też systematyce tej dyrektywy lub konwencji z Aarhus.

77 Przeciwnie, podejście takie wydaje się być sprzeczne zarówno z podstawami, na których została oparta zarówno ta dyrektywa, jak i konwencja z Aarhus w zakresie dotyczącym zakresu stosowania przewidywanego przez nie reżimu dostępu do informacji, którego celem jest stopniowe możliwie najszersze udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów.

78 Jak bowiem wynika z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 – jej mającego istotne znaczenie przepisu, który w istocie odpowiada art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus – jeśli dany podmiot został uznany za organ władzy publicznej w rozumieniu jednej z kategorii określonych w art. 2 ust. 2 tej dyrektywy, jest on zobowiązany udostępnić wszelkie należące do jednej ze wskazanych w art. 2 ust. 1 tej dyrektywy kategorii informacje o środowisku, które znajdują się w jego posiadaniu lub które są dla niego przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, chyba że wniosek ten jest objęty jednym z przewidzianych w art. 4 tej samej dyrektywy odstępstw.

79 Z tego względu osoby wchodzące w zakres zastosowania art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4 należy dla celów tej dyrektywy, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 116 i 118 opinii, uznać w zakresie dotyczącym wszelkich posiadanych przez nie informacji o środowisku za organy władzy publicznej.

80 Ponadto, jak wynika z pkt 73 niniejszego wyroku, w szczególnych ramach prawnych art. 2 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4 prowadzące komercyjną działalność spółki takie jak będące stroną sporu spółki wodne mogą stanowić organ władzy publicznej na podstawie tego przepisu tylko wówczas, gdy przy świadczeniu usług publicznych w dziedzinie ochrony środowiska podlegają one organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) dyrektywy 2003/4.

81 Wynika z tego, że takie spółki są zobowiązane ujawniać tylko takie informacje o środowisku, które posiadają z racji świadczenia przez nie tych usług publicznych.

82 Jak natomiast podniósł w istocie rzecznik generalny w pkt 121 swej opinii, spółki te nie mają obowiązku dostarczania informacji o środowisku, jeśli jest oczywiste, że pozostają one bez związku ze świadczeniem tych usług publicznych. W przypadku wątpliwości w tym zakresie informacje te należy przekazać.

83 W tych okolicznościach na piąte z zadanych pytań należy odpowiedzieć, że art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, iż osoba objęta zakresem zastosowania tego przepisu jest organem władzy publicznej w zakresie wszystkich posiadanych przez nią informacji o środowisku. Prowadzące komercyjną działalność spółki takie jak będące stroną sporu spółki wodne, które mogą stanowić organ władzy publicznej na podstawie art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy tylko wówczas, gdy przy świadczeniu usług publicznych w dziedzinie ochrony środowiska podlegają organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) tej dyrektywy, nie mają obowiązku dostarczania informacji o środowisku, jeśli jest oczywiste, że informacje te pozostają bez związku ze świadczeniem takich usług.

W przedmiocie kosztów

84 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Aby ustalić, czy można zakwalifikować podmioty takie jak United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd i Southern Water Services Ltd jako osoby prawne sprawujące na mocy prawa krajowego publiczne funkcje administracyjne w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG, należy sprawdzić, czy na podstawie mających do nich zastosowanie przepisów prawa krajowego przyznano im uprawnienia wychodzące poza zakres norm mających zastosowanie w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego.**

2) **Przedsiębiorstwa takie jak United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd i Southern Water Services Ltd, które świadczą publiczne usługi dotyczące środowiska, podlegają organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) dyrektywy 2003/4, efektem czego należy je uznać na podstawie art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy za „organy władzy publicznej", jeżeli przedsiębiorstwa te nie określają naprawdę niezależnie sposobu, w jaki świadczą te usługi, gdyż organ władzy publicznej objęty zakresem stosowania art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) tej dyrektywy ma możliwość wywierania decydującego wpływu na działania tych przedsiębiorstw w dziedzinie ochrony środowiska.**

3) **Artykuł 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, iż osoba objęta zakresem stosowania tego przepisu jest organem władzy publicznej w zakresie wszystkich posiadanych przez nią informacji o środowisku. Prowadzące komercyjną działalność spółki takie jak United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd i Southern Water Services Ltd, które mogą stanowić organ władzy publicznej na podstawie art. 2 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy tylko wówczas, gdy przy świadczeniu usług publicznych w dziedzinie ochrony środowiska podlegają organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) lub b) tej dyrektywy, nie mają obowiązku dostarczania informacji o środowisku, jeśli jest oczywiste, że informacje te pozostają bez związku ze świadczeniem takich usług.**

Podpisy