Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

19 декември 2013 година*

„Преюдициално запитване — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Достъп на обществеността до информация за околната среда — Приложно поле — Понятие „публична власт“ — Предприятия за канализация и за водоснабдяване — Приватизация на водния сектор в Англия и Уелс“

По дело C-279/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Обединеното кралство) с акт от 21 май 2012 г., постъпил в Съда на 4 юни 2012 г., в рамките на производство по дело

Fish Legal,

Emily Shirley

срещу

Information Commissioner,

United Utilities Water plc,

Yorkshire Water Services Ltd,

Southern Water Services Ltd,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, K. Lenaerts, заместник-председател, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet и J. L. da Cruz Vilaça, председатели на състави, A. Rosas, G. Arestis, Ал. Арабаджиев, C. Toader, A. Prechal (докладчик), E. Jarašiūnas и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: A. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 април 2013 г.,

* Език на производството: английски.

като има предвид становищата, представени:

— за Fish Legal, от W. Rundle, solicitor, подпомаган от D. Wolfe, QC,

— за г-жа Shirley, от R. McCracken, QC, и M. Lewis, barrister,

— за Information Commissioner, от R. Kamm и A. Proops, barristers, упълномощени от R. Bailey, solicitor,

— за United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd и Southern Water Services Ltd, от T. de la Mare, QC, упълномощен от J. Mullock, solicitor,

— за правителството на Обединеното кралство, от J. Beeko, в качеството на представител, подпомагана от J. Eadie, QC, и от J. Maurici и C. Callaghan, barristers,

— за датското правителство, от V. Pasternak Jørgensen и M. Wolff, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,

— за Европейската комисия, от P. Oliver, K. Mifsud-Bonicci и L. Pignataro-Nolin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 септември 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, точка 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Fish Legal и г-жа Shirley, от една страна, и Information Commissioner (орган по въпросите на информацията), United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd и Southern Water Services Ltd (наричани по-нататък „съответните водни дружества“), от друга, във връзка с отхвърлянето от последните на заявленията за достъп до определена информация за канализацията и водоснабдяването, подадени от Fish Legal и от г-жа Shirley.

Правна уредба

Международното право

3 В член 2, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари

2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), е дадена следната дефиниция на понятието „държавен орган“:

„[…]

(a) правителство на национално, регионално и друго равнище;

(b) физически и юридически лица, изпълняващи държавни административни функции в съответствие с националното законодателство, включително специфични задължения, дейности или услуги във връзка с околната среда;

(c) всички други физически или юридически лица, които имат обществени задължения или функции или предоставят обществени услуги във връзка с околната среда, под контрола на орган или лице, посочени в (a) или (b) по-горе;

d) институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция съгласно член 17, която е страна по тази конвенция.

Това определение не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“.

4 Съгласно член 4, параграф 1 от тази конвенция всяка страна гарантира, при определени ограничения и условия, че в отговор на исканията за предоставяне на информация за околната среда държавните органи предоставят на обществеността тази информация в рамките на националното законодателство.

Правото на Съюза

5 Съображения 1, 5, 8, 9 и 11 от Директива 2003/4 гласят:

„(1) Увеличеният обществен достъп до информация за околната среда и разпространението на такава информация допринасят за по-висока осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и най-накрая, за по-добра околна среда.

[…]

(5) […] Разпоредбите на законодателството на Общността трябва да бъдат в съответствие с [Орхуската конвенция], предвид присъединяването на Европейската общност към нея.

[…]

(8) Необходимо е да се гарантира, че всяко физическо или юридическо лице има право на достъп до информация за околната среда, държана от или за публичните власти, без да трябва да декларира интерес.

(9) Необходимо е също така публичните власти да осигурят и да разпространяват информация за околната среда сред обществеността във възможно най-голяма степен, и по-специално като използват информационни и комуникационни технологии. Бъдещото развитие на тези технологии следва да бъде вземано предвид при докладването и преразглеждането на настоящата директива.

[…]

(11) За да се отчете принципът в член 6 от Договора, който гласи че изискванията за опазване на околната среда следва да бъдат включени в определянето и прилагането на политиките и дейностите на Общността, следва да бъде разширена дефиницията за публичните власти, така че да обхване правителството или други обществени администрации на национално, регионално или местно ниво, независимо от това дали същите имат специфични отговорности по околната среда. Определението, също така, следва да бъде разширено, за да обхване други лица или [образувания], изпълняващи обществени административни функции във връзка с околната среда съгласно националното законодателство, както и други лица или [образувания], действащи под техен контрол, и които имат обществени отговорности или функции във връзка с околната среда“.

6 Член 1 от тази директива определя нейните цели по следния начин:

„Целите на настоящата директива са:

а) да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване; и

б) да гарантира [като правило] все по-голямото предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на информация за околната среда с цел постигане на възможно най-широка систематична достъпност и разпространение на информацията за околната среда сред обществеността. За тази цел се стимулира, по-специално, употребата на компютърни телекомуникационни и/или на електронни технологии, където те са на разположение, за постигането на тази цел“.

7 Член 2, точка 2 от същата директива определя понятието „публична власт“ по следния начин:

„[…]

а) държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво;

б) всяко физическо или юридическо лице, изпълняващо публични административни функции съгласно националното законодателство, включително и конкретни задължения, дейности или услуги, свързани с околната среда, и

в) всяко физическо или юридическо лице, натоварено с публични отговорности или функции, или предоставящо публични услуги, свързани с околната среда, под контрола на органите или лицата, попадащи в букви а) или б).

Държавите членки могат да предвидят, че това определение не включва органи или институции, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи. Ако към датата на приемане на настоящата директива техните конституционни разпоредби не предвиждат процедура по преразглеждане по смисъла на член 6, държавите членки могат да изключат тези органи или институции от обхвата на това определение;

[…]“.

8 Член 3, параграф 1 от цитираната директива предвижда:

„Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, [н]а всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес“.

Правото на Обединеното кралство

Правна уредба на достъпа до информация за околната среда

9 Наредбата за информацията за околната среда от 2004 г. (Environmental Information Regulations 2004, наричана по-нататък „EIR 2004“) транспонира Директива 2003/4 във вътрешното право.

10 Съгласно член 2, параграф 2 от тази наредба:

„[…] „публична власт“ са:

a) правителствени служби;

b) всички други публични власти по смисъла на член 3, параграф 1 от [Закона от 2000 г. за свободата на информацията (Freedom of Information Act 2000) […];

c) всички други образувания или лица, които изпълняват публични административни функции, или

d) всички други образувания или лица, които са под контрола на лице, посочено в буква a), b) или c), и

i) имат публични отговорности във връзка с околната среда;

ii) изпълняват публични функции във връзка с околната среда или

iii) предоставят публични услуги, свързани с околната среда“.

11 Съгласно членове 5 и 7 от EIR 2004 съответната публична власт следва да предостави поисканата информация за околната среда в срок от 20 работни дни, който при определени условия може да бъде удължаван до 40 работни дни.

12 Съгласно член 50, параграф 1 от Закона от 2000 г. за свободата на информацията, в изменената му с член 18 от EIR 2004 редакция, всяко заинтересовано лице може да сезира Information Commissioner с искане да се произнесе дали съответната публична власт е отговорила на искането за информация в съответствие с изискванията на EIR 2004.

Правна уредба на разпределението към момента на правомощията в сектора на водоснабдяването и канализацията в Англия и Уелс

13 С приемането на Закона от 1989 г. за водите (Water Act 1989), с който, считано от 1 септември 1989 г., се приватизира секторът на водоснабдяването и канализацията в Англия и Уелс, функциите, правомощията, имотите и активите на органите по водите са поделени между, от една страна, National Rivers Authority (Национален орган по реките), който след влизането в

сила на Закона от 1995 г. за околната среда (Environment Act 1995) става Environment Agency (Агенция по околната среда), и от друга, водните дружества, които като търговски дружества предоставят услугите водоснабдяване и канализация.

14 Съгласно действащото законодателство, и по-специално Закона от 1991 г. за водната индустрия (Water Industry Act 1991, наричан по-нататък „WIA 1991“), изменен, обобщено казано, към момента правомощията в сектора на водоснабдяването и канализацията са разпределени, както следва:

— водните дружества се определят от Water Services Regulatory Authority (OFWAT) (Регулаторен орган за услугите във водния сектор) като канализационно предприятие („sewerage undertaker“) и/или като водоснабдително предприятие („water undertaker“) за конкретен район в Англия или Уелс. Освен това този орган, сам или в някои случаи съвместно със Secretary of State (министъра на околната среда), е органът, който основно е отговорен да осъществява надзор върху тези дружества,

— понастоящем десет дружества са определени като предприятие за водоснабдяване и канализация („water and sewerage companies“, или „WASCs“), а дванадесет дружества са определени само като предприятие за водоснабдяване („water only companies“, или „WOCs“), поради което във всеки район на Англия и Уелс или само едно дружество осигурява и водоснабдяването, и канализацията, или едно дружество отговаря за водоснабдяването, а друго се занимава с канализацията в съответния район наред с дейността му по водоснабдяване и канализация в друг район,

— водните дружества се учредяват под формата на акционерно дружество („public limited company“) или на дружество с ограничена отговорност („limited company“). Те се управляват от управителен орган, който носи отговорност пред акционерите или съдружниците в тях, и се ръководят от нормалните търговски принципи, предвидени в техния дружествен договор или в устава им, с цел реализиране на печалба, която да се разпредели между акционерите или съдружниците под формата на дивиденти и да може да се реинвестира в дружеството,

— посочените дружества трябва да изпълнят редица правни задължения, свързани както с поддръжката и подобряването на инфраструктурата, така и с водоснабдяването и/или пречистването на отпадъчните води в съответните им райони,

— те също така имат някои нормативно установени правомощия, сред които по-специално правомощия по отчуждаване, правото да издават общи административни актове относно водните пътища и поземлените имоти, на които са собственици, правомощието да изпускат вода, включително в частни тръбопроводи, правото да налагат временна забрана за напояване или правомощието, при спазване на строги изисквания, да спрат водоподаването до някои клиенти,

— тези задължения и правомощия са посочени в акта за определяне, наречен „лицензия“, на всяко дружество. Лицензията може да включва и други условия, като например за плащане на такса на Secretary of State. Secretary of State и/или OFWAT следи за изпълнението на условията на лицензията. От дружествата може да бъде поискано да предприемат определени действия или мерки. Лицензията може да бъде отнета само с мотивирано решение и след 25-годишно предизвестие. Тя може да бъде изменяна от OFWAT със съгласието на дружеството или въз основа на доклад на Competition Commission (Комисия по конкуренцията),

— действащият за водните дружества правен режим предвижда и възможността да им бъдат налагани финансови санкции и отчасти изключва прилагането спрямо тях на общите правила за прекратяването на дружества,

— на всеки пет години водните дружества представят проектоплан за управление на активите, наричан и „план за развитие“ („business plan“), в който за период от пет години напред подробно описват очакваните резултати, и по-специално инвестиционните програми. Тези планове биват завършени в хода на процедурата по консултиране и OFWAT определя, след като вземе предвид релевантните според него части от инвестиционните програми, максималния размер на цените, които дружествата ще имат право да налагат на клиентите си, за да финансират плановете за развитие, и по-специално планираните от тях инвестиции. Настоящите планове обхващат периода 2010—2015 г.

Споровете по главното производство и преюдициалните въпроси

15 Fish Legal, която представлява правните интереси на Angling Trust, английската федерация по риболов, е организация с нестопанска цел, чийто предмет на дейност е борбата с всички правни средства със замърсяването и други увреждания на водната среда, както и защитата на риболова и на рибарите. С писмо от 12 август 2009 г. Fish Legal иска от две водни дружества, United Utilities Water plc и Yorkshire Water Services Ltd, информация във връзка с изпускания на вода, с операции по почистване и с предвидените аварийни мерки при преливане.

16 Що се отнася до г-жа Shirley, през август 2009 г. тя отправя писмено запитване до друго водно дружество, Southern Water Services Ltd, за информация относно капацитета на канализацията, във връзка с планиран благоустройствен проект в населеното ѝ място, което се намира в графство Кент.

17 След като не получават от съответните водни дружества поисканата информация в сроковете, предвидени от EIR 2004, Fish Legal и г-жа Shirley подават жалби по административен ред до Information Commissioner. В решенията, връчени на тези лица през март 2010 г., последният приема, че съответните водни дружества не са публични власти по смисъла на EIR 2004 и че следователно той не може да се произнесе по техните жалби.

18 Тогава Fish Legal и г-жа Shirley обжалват по съдебен ред тези решения пред First-tier Tribunal (General Regulatory Chambers, Information Rights), който спира производството по делото до произнасянето на Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) по т.нар. „пилотно“ дело Smartsource v. Information Commissioner.

19 След като на 23 ноември 2010 г. Решение по дело Smartsource v. Information Commissioner (наричано по-нататък „Решение по дело Smartsource“) е обявено, First-tier Tribunal отхвърля жалбите на Fish Legal и на г-жа Shirley основно по съображение, че съответните водни дружества не могат да бъдат квалифицирани като „публични власти“ по смисъла на EIR 2004.

20 Запитващата юрисдикция, пред която Fish Legal и г-жа Shirley са подали въззивна жалба, отбелязва, че последните са признали, че с различни уведомления, последното от които е от април 2011 г., съответните водни дружества в крайна сметка са дали достъп до цялата поискана информация.

21 Според тази юрисдикция обаче не е изяснен правният въпрос, поставен по споровете в главното производство, а именно дали посочените дружества са били длъжни да предоставят тази информация. За нея е необходимо да се отговори на този въпрос, за да може да се установи дали съответните водни дружества са нарушили задължението си да предоставят тази информация в съответствие с националното законодателство, и по-специално в предвидените срокове. Тя счита, че този въпрос има значение и по други дела, които се отнасят до водни дружества и са спрени на първа инстанция, както и по дела, засягащи сфери на дейност извън водния сектор.

22 Запитващата юрисдикция изтъква, че според Fish Legal и г-жа Shirley съответните водни дружества трябва да бъдат квалифицирани като „публични власти“ по смисъла на член 2, точка 2, буква б) или в) от Директива 2003/4, защото изпълняват публични административни функции и във всеки случай са контролирани отблизо от държавен орган.

23 Тази юрисдикция отбелязва, че Information Commissioner защитава обратната теза, като се основава главно на мотивите на Решение по дело Smartsource. От една страна, от прилагането на възприетия в това решение мултифакторен подход следвало, че водните дружества не изпълняват функции на публична администрация. От друга страна, контролът, на който подлежали водните дружества, бил недостатъчен, тъй като обхващал само функциите, свързани с регулирането. Понятието „контрол“ обаче включвало властта и дори принудата, както и правомощието да се определят не само целите, които да бъдат постигнати, но и средствата за тяхното постигане.

24 Ако не бъдел последван утвърденият в Решение по дело Smartsource подход, при условията на евентуалност Information Commissioner поддържа, че следва да се възприеме най-много „хибридно“ тълкуване на член 2, точка 2 от Директива 2003/4. Според това тълкуване водните дружества трябвало да бъдат квалифицирани като „публични власти“ само когато изпълняват функциите, които са им възложени и които от своя страна могат да бъдат квалифицирани като „публични административни функции“ по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4.

25 Запитващата юрисдикция добавя, че съответните водни дружества по същество твърдят, че в Решение по дело Smartsource правилно е прието, че те не са „публични власти“. За да стигне до този извод, националната юрисдикция взела предвид множество релевантни материали, сред които публикувания през 2000 г. от Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации документ, озаглавен „Орхуската конвенция, ръководство за прилагане“ (наричано по-нататък „ръководството за прилагане на Орхуската конвенция“), някои фактори относно статута на водните дружества и правната уредба на водния сектор в Англия и Уелс.

26 При тези обстоятелства Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли при определянето дали физическо или юридическо лице „изпълнява публични административни функции съгласно националното законодателство“ [по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4] да се прилага само вътрешното право и тълкуването, прието на национално равнище?

2) При отрицателен отговор, кои критерии на правото на ЕС могат или не могат да се използват, за да се определи дали:

а) съответната функция по същество е „публична административна функция“;

б) националното право по същество възлага такава функция на това лице?

3) Какво означава лице „под контрола на органите или лицата, попадащи в буква а) или б)“ [по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4]? По-конкретно, какви трябва да са естеството, формата и степента на контрола и какви са критериите, които могат или не могат да се използват, за да се идентифицира такъв контрол?

4) Дали лицата по член 2, точка 2, буква в) по смисъла на точка 20 [от Решение от 12 юли 1990 г. по дело Foster и др., C-188/89, Recueil, стр. I-3313)]?

5) Когато дадено лице попада в хипотезата на [член 2, точка 2, буква б) или в) от Директива 2003/4] поради някои от своите функции, отговорности или извършваните от него услуги, ограничено ли е задължението му да предоставя информация за околната среда до информацията, свързана с посочените функции, отговорности или услуги, или то обхваща цялата информация за околната среда, с която лицето разполага за всякакви цели?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

27 Съответните водни дружества излагат като главно твърдение, че преюдициалното запитване е недопустимо.

28 Според тях, след като е безспорно, че са предоставили доброволно цялата поискана от Fish Legal и от г-жа Shirley информация за околната среда, пред запитващата юрисдикция повече няма висящ спор. Следователно от Съда било поискано да се произнесе по въпроси, станали чисто хипотетични — нещо, което обезсмисляло преюдициалното запитване.

29 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаване на висящия пред тях спор (вж. по-специално Решение от 6 юни 2013 г. по дело MA и др., C-648/11, точка 36 и цитираната съдебна практика).

30 Въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или също когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. по-специално Решение по дело MA и др., посочено по-горе, точка 37 и цитираната съдебна практика).

31 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване следва, че предмет на висящия пред запитващата юрисдикция спор са оспорваните от Fish Legal и от г-жа Shirley решения на Information Commissionner, в които същият е приел, че след като съответните водни дружества не могат да бъдат квалифицирани като публични власти по смисъла на националната правна уредба, с която се транспонира Директива 2003/4, той няма как да се произнесе по подадените от тях по административен ред жалби, с които се иска да бъде прието за установено, че поисканата информация за околната среда не е предоставена в сроковете, предвидени от тази уредба.

32 Поставените въпроси по същество се отнасят до това дали, и ако да, при какви условия, съответните водни дружества трябва да бъдат квалифицирани като „публични власти“ по смисъла на член 2, точка 2, буква б) или в) от Директива 2003/4.

33 Ето защо се налага изводът, както отбелязва и генералният адвокат в точки 55—63 от заключението си, че отговорът на тези въпроси е обективно необходим на запитващата юрисдикция, за да реши висящия пред нея спор.

34 При това положение поставените въпроси не са хипотетични и следователно преюдициалното запитване е допустимо.

По съществото на спора

Предварителни бележки

35 Най-напред следва да се напомни, че като страна по Орхуската конвенция Европейският съюз се ангажира да осигури в пределите на действие на правото на Съюза принципен достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти (вж. в този смисъл Решение от 22 декември 2010 г. по дело Ville de Lyon, C-524/09, Сборник, стр. I-14115, точка 36 и Решение от 14 февруари 2012 г. по дело Flachglas Torgau, C-204/09, точка 30).

36 Както потвърждава съображение 5 от Директива 2003/4, с приемането на тази директива законодателят на Съюза е целял да осигури съвместимостта на правото на Съюза с тази конвенция с оглед на сключването ѝ от Общността, като е предвидил общи правила, с които да гарантира, че всяко физическо и юридическо лице от държава членка ще има право на достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, без съответното лице да трябва да декларира интерес (Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 31).

37 От изложеното следва, че за целите на тълкуването на Директива 2003/4 трябва да се вземат предвид текстът и целта на Орхуската конвенция, която тази директива трябва да въведе в правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 40).

38 Освен това Съдът вече е постановил, че ръководството за прилагане на Орхуската конвенция може да се приеме за обяснителен документ, който при необходимост да се вземе предвид, заедно с други релевантни фактори, за целите на тълкуването на тази конвенция, но съдържащите се в него анализи нямат нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на Орхуската конвенция (Решение от 16 февруари 2012 г. по дело Solvay и др., C-182/10, точка 27).

39 Накрая, следва да се подчертае също, че гарантираното от Директива 2003/4 право на достъп се прилага само доколкото исканата информация попада под действието на предписанията относно достъпа на обществеността, предвидени в тази директива, което по-специално предполага, че тя представлява „информация за околната среда“ по смисъла на член 2, точка 1 от посочената директива, а това следва да се провери от запитващата юрисдикция в рамките на спора по главното производство (Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 32).

По първите два въпроса

40 С първите си два въпроса, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установят критериите, по които може да се определи дали субекти като съответните водни дружества могат да бъдат квалифицирани като юридически лица, които изпълняват „публични административни функции“ съгласно националното законодателство, по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4.

41 Съгласно член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 — разпоредба, която по същество съвпада с член 2, параграф 2, буква (b) от Орхуската конвенция, понятието „публична власт“ обхваща „всяко физическо или юридическо лице, изпълняващо публични административни функции съгласно националното законодателство, включително и конкретни задължения, дейности или услуги, свързани с околната среда“.

42 Според постоянната съдебна практика както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, което трябва да се намери с оглед на контекста на тази разпоредба и преследваната от разглежданата правна уредба цел (вж. по-специално Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 37).

43 В настоящото дело на първо място следва да се изясни дали фразата „съгласно националното законодателство“ трябва или не трябва да се разбира като изрично препращане към националното право, в случая към правото на Обединеното кралство, с оглед на тълкуването на понятието „публични административни функции“.

44 В това отношение следва да се приеме за установено, че между текстовете на френски и на английски език на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 има несъответствие, което съвпада с разликата между текстовете на същите езици на член 2, параграф 2, буква (b) от Орхуската конвенция, които са сред текстовете на езиците, на които тази конвенция има правна сила. Всъщност в текста на френски език на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 словосъчетанието „съгласно националното законодателство“ се свързва с глагола „изпълнявам“, така че на този език формулировката на посочената разпоредба не може да се разбира в смисъл, че за определянето на понятието „публични административни функции“ изрично препраща към националното право. В текста на английски език на същата разпоредба пък въпросното словосъчетание е след израза „публични административни функции“ и следователно не се свързва с този глагол.

45 В този смисъл следва да се напомни, че целта, прогласена в съображение 7 от Директива 2003/4, е да не се допусне несъответствията между действащите законодателни разпоредби относно достъпа до информация за околната среда да създадат неравенство в рамките на Съюза, що се отнася до достъпа до такава информация или до условията на конкуренция. Тази цел налага лицата, които са длъжни да предоставят достъп на обществеността до информацията за околната следа, да бъдат определяни съгласно едни и същи условия в целия Европейски съюз, поради което понятието „публични административни функции“ по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 не би могло да варира в зависимост от приложимото национално право.

46 Това тълкуване се потвърждава от ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, според което словосъчетанието „в съответствие с националното законодателство“ означава, че „трябва да има правно основание за изпълнението на функциите съгласно буква (b)“, доколкото в обхвата на тази буква попада „всяко лице, което законът е оправомощил да изпълнява публична функция“. Изложеното не може да бъде поставено под въпрос с факта, че в същото ръководство се добавя, че „това, което в националното право се разбира под публична функция, може да е различно в отделните страни“.

47 При това положение, обратно на твърдяното от Information Commissioner и от съответните водни дружества в съдебното заседание, ако посочената фраза трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до необходимостта от наличие на правно основание, тя не би била безсмислена, тъй като потвърждава, че изпълнението на публичните административни функции трябва да е основано на националното право.

48 Следователно единствено субектите, които по силата на правно основание, специално определено в приложимото за тях национално законодателство, са оправомощени да изпълняват публични административни функции, могат да попадат в категорията „публични власти“, визирана в член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4. От друга страна, въпросът дали функциите, които са възложени на такива субекти съгласно националното право, са „публични административни функции“ по смисъла на същата разпоредба, трябва да се разгледа с оглед на правото на Съюза и на релевантните тълкувателни критерии, дадени от Орхуската конвенция, които позволяват да се изведе самостоятелна и единна дефиниция на това понятие.

49 На второ място, що се отнася до критериите, които трябва да бъдат взети предвид, за да се установи дали функциите, изпълнявани съгласно националното право от съответния субект, попадат в обхвата на понятието „публични административни функции“ по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4, Съдът вече е постановил, че както от самата Орхуска конвенция, така и от Директива 2003/4 е видно, че визирайки „публичните власти“, техните автори са имали предвид административните органи, тъй като в отделните държави при упражняване на функциите си именно те обикновено съхраняват информацията за околната среда (Решение по дело Flachglas Torgau, посочено по-горе, точка 40).

50 Освен това в ръководството за прилагане на Орхуската конвенция е изяснено, че става въпрос за „функция, която обикновено е изпълнявана от правителствените органи, така както те са определени от националното право“, но която не се отнася непременно до областта на околната среда, доколкото тази област е спомената просто като пример за публична административна функция.

51 Субектите, които от гледна точка на организация са административни органи, а именно тези, които са част от публичната администрация или от изпълнителната власт на държавата на каквото и да било равнище, са публични власти по смисъла на член 2, точка 2, буква а) от Директива 2003/4. Тази първа категория включва всички юридически лица на публичното право, които са създадени от държавата и чието съществуване единствено държавата може да реши да прекрати.

52 Втората категория публични власти, дефинирана в член 2, точка 2, буква б) от същата директива, от своя страна обхваща административните органи във функционален смисъл, т.е. субектите — независимо дали са юридически лица на публичното или на частното право — на които съгласно приложимия за тях правен режим е възложено да извършват услуги от обществен интерес, в частност в областта на околната среда, и които за целта разполагат с особени правомощия, по-широки в сравнение с тези, които следват от правилата, приложими в отношенията между частноправни субекти.

53 В настоящия случай е безспорно, че по силата на приложимото национално право, и по-специално на WIA 1991, на съответните водни дружества е възложено да извършват услуги от обществен интерес, а именно поддръжка и развитие на водната и канализационната инфраструктура, както и водоснабдяване и пречистване на отпадъчните води — дейности, в рамките на които, както отбеляза Европейската комисия, впрочем трябва да бъдат спазени редица директиви в областта на околната среда, свързани с опазването на водите.

54 От информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, също така следва, че за да изпълняват тези функции и да доставят посочените услуги, същите дружества разполагат, по силата на приложимото национално право, с някои правомощия, сред които са правото на отчуждаване, правото да издават общи административни актове относно водните пътища и поземлените имоти, на които са собственици, правомощието в определени случаи да изпускат вода, включително в частни тръбопроводи, правото да налагат временна забрана за напояване и правомощието, при спазване на строги изисквания, да спрат водоподаването до някои клиенти.

55 Запитващата юрисдикция трябва да провери дали с оглед на конкретните правила, които приложимото национално законодателство предвижда във връзка с тези права и правомощия, признати на съответните водни дружества, те могат да бъдат квалифицирани като особени правомощия.

56 С оглед на изложеното дотук на първите два въпроса следва да се отговори, че за да се установи дали субекти като съответните водни дружества могат да бъдат квалифицирани като юридически лица, които изпълняват „публични административни функции“ съгласно националното законодателство, по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4, е необходимо да се провери дали съгласно приложимото за тези субекти национално законодателство същите разполагат с особени правомощия, по-широки в сравнение с тези, които следват от правилата, приложими в отношенията между частноправни субекти.

По третия и четвъртия въпрос

57 С третия и четвъртия си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установят критериите, по които може да се определи дали субекти като съответните водни дружества, за които е безспорно, че доставят публични услуги, свързани с околната среда, се намират под контрола на орган или на лице по член 2, точка 2, буква а) или б) от Директива 2003/4, поради което трябва да бъдат квалифицирани като „публични власти“ съгласно член 2, точка 2, буква в) от тази директива.

58 В настоящия случай се поставя въпросът дали наличието на режим като предвидения от WIA 1991, доколкото с него съответните водни дружества се поставят под надзора на Secretary of State и на OFWAT — органи, за които е безспорно, че са публични власти, визирани в член 2, точка 2, буква а) от Директива 2003/4, означава, че споменатите дружества са „под контрола“ на същите органи по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от тази директива.

59 В писмените си становища Information Commissionner, съответните водни дружества и правителството на Обединеното кралство твърдят, че това, че спрямо съответните водни дружества се прилага регулаторен режим, който действително е сравнително строг, не означава, че те са под „контрол“ по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4. Те поддържат, че както подчертал Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) в Решение по дело Smartsource, съществува дълбока разлика между т.нар. „регулаторен“ режим, включващ единствено правомощието на регулатора да определи целите, които трябва да преследва регулираният субект, и т.нар. „контролен“ режим, който позволява на регулатора да определи и начина, по който съответният субект трябва да постигне тези цели.

60 Във връзка с това в ръководството за прилагане на Орхуската конвенция се посочва, че макар член 2, параграф 2, буква (c) от Орхуската конвенция —разпоредба, която по същество съвпада с член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4 — да обхваща „най-малко“ лицата, „които са собственост на държавата“, от член 2, параграф 2, буква (c) може „[c]ъщо така […] да обхваща и субектите, които предоставят свързани с околната среда обществени услуги и подлежат на регулаторен контрол“.

61 Що се отнася до понятието „контрол“, в четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи доколко може да е релевантно Решение по дело Griffin v. South West Water Services Ltd. на Court of Justice (England and Wales) (Обединеното кралство), на което ръководството за прилагане на Орхуската конвенция също се позовава в контекста на член 2, параграф 2, буква (c) от тази конвенция.

62 В това решение по-конкретно е постановено, че визираният в точка 20 от Решение по дело Foster и др., посочено по-горе, критерий относно контрола не следва да се разбира в смисъл, че не обхваща регулаторен режим като предвидения от WIA 1991, както и че този режим отговаря на критерия относно контрола, поради което, доколкото са изпълнени и останалите критерии, Директива 75/129/ЕИО на Съвета от 17 февруари 1975 година за сближаване на законодателствата на държавите членки в областта на колективните уволнения (ОВ L 48, стр. 29) може да бъде изтъквана в националното производство по това дело срещу съответното водно дружество, като „еманация на държавата“.

63 В този контекст запитващата юрисдикция иска по-специално да се установи дали дадено водно дружество, като „еманация на държавата“, задължително е юридическо лице, което попада в обхвата на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4.

64 В това отношение констатацията, че при прилагането на критериите, възприети в точка 20 от посоченото по-горе Решение по дело Foster и др., е налице положение на контрол, може да се счита за индикация, че условието за контрол по член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4 е изпълнено, защото и в единия, и в другия контекст понятието за контрол цели да обхване проявните форми на понятието „държава“ в широк смисъл, което е най-подходящо за постигането на целите на съответната правна уредба.

65 Точното значение на понятието за контрол, залегнало в член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4, обаче трябва да се търси, като се отчитат и самите цели на тази директива.

66 От член 1, букви а) и б) от същата директива следва, че тя има по-специално за цел да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, да уреди основните срокове и условия и практическите изисквания за неговото упражняване, както и да постигне възможно най-широка систематична достъпност и разпространение на посочената информация сред обществеността.

67 Ето защо, като определя три категории публични власти, член 2, точка 2 от Директива 2003/4 цели да обхване всички субекти, независимо от правната им форма, които трябва да се считат за спадащи към публичната власт, без оглед на това дали става въпрос за самата държава, за оправомощен от държавата субект да действа за нейна сметка или за субект, контролиран от държавата.

68 Тези фактори водят до това да се възприеме тълкуване на понятието „контрол“ по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4, съгласно което третата, допълнителна категория публични власти обхваща всички субекти, които реално не определят самостоятелно начина, по който изпълняват възложените им функции в областта на околната среда, тъй като публична власт, която попада в обхвата на член 2, точка 2, буква а) или б) от същата директива, може да оказва решаващо влияние върху дейността на посочените субекти в тази област.

69 В това отношение е ирелевантен начинът, по който такава публична власт може да оказва решаващо влияние въз основа на правомощията, предоставени ѝ от националния законодател. То може да бъде под формата, наред с останалото, на правомощие за издаването на разпореждания на съответните субекти, независимо дали с това се упражняват права на акционери или съдружници, на правомощие за спиране на действието на взетите от тези субекти решения, за последващата им отмяна или за поставянето на тези решения в зависимост от предварително разрешение, на правомощие да се назначават или отзовават членовете на ръководните им органи или на мнозинството от тях, или пък на правомощие тези субекти да бъдат изцяло или отчасти лишени от финансиране до степен, която застрашава тяхното съществуване.

70 Сам по себе си фактът, че въпросният субект, подобно на съответните водни дружества, е търговско дружество, подчинено на специален за разглеждания сектор регулаторен режим, не може да изключи контрола по смисъла на член 2, точка 2, буква в) от Директива 2003/4, доколкото този субект отговаря на условията, залегнали в точка 68 от настоящото решение.

71 Ако съответният режим включва особено прецизна правна рамка, която предвижда съвкупност от правила, определящи как тези дружества трябва да изпълняват публичните функции, свързани с възложеното им управление на околната среда, и която рамка евентуално включва административен надзор, за да се гарантира фактическото спазване на споменатите правила — при необходимост с издаването на разпореждания или налагането на глоби — от това може да следва, че въпросните субекти реално не са независими от държавата, дори ако вследствие от приватизацията на този сектор тя вече не е в състояние да определя текущото им управление.

72 Запитващата юрисдикция трябва да провери дали в случаите по главното производство предвиденият от WIA 1991 режим води до това, че съответните водни дружества реално не са независими от надзорните органи — Secretary of State и OFWAT.

73 С оглед на изложеното дотук на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че предприятия като съответните водни дружества, които доставят публични услуги, свързани с околната среда, се намират под контрола на орган или на лице по член 2, точка 2, буква а) или б) от Директива 2003/4, поради което трябва да бъдат квалифицирани като „публични власти“ съгласно член 2, точка 2, буква в) от посочената директива, ако тези предприятия реално не определят самостоятелно начина, по който доставят споменатите услуги, тъй като публична власт, която попада в обхвата на член 2, точка 2, буква а) или б) от същата директива, може да оказва решаващо влияние върху дейността на посочените предприятия в областта на околната среда.

По петия въпрос

74 С петия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 2, точка 2, букви б) и в) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че когато дадено лице попада в обхвата на тази разпоредба поради някои от неговите функции, отговорности или извършваните от него услуги, това лице е публична власт само що се отнася до информацията за околната среда, с която то разполага в рамките на тези функции, отговорности и услуги.

75 Възможността за подобно „хибридно“ тълкуване на понятието за публична власт е изтъкната по-специално в рамките на националното производство, довело до постановяването на Решение по дело Smartsource. Във връзка с това наред с останалото е изтъкнато, че ако водните дружества попадат в обхвата на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4, доколкото изпълняват някои публични административни функции, тази разпоредба би могла да се тълкува в смисъл, че въпросните дружества са длъжни да предоставят единствено информацията за околната среда, с която разполагат в рамките на изпълнението на своите функции.

76 В това отношение следва да се приеме за установено — отделно от факта, че „хибридното“ тълкуване на понятието за публична власт може да доведе до несигурност и до съществени практически проблеми при ефективното привеждане в действие на Директива 2003/4 — че сам по себе си този подход не намира опора нито в текста, нито в системата на посочената директива или на Орхуската конвенция.

77 Напротив, подобен подход е несъвместим с основните начала и на тази директива, и на Орхуската конвенция, що се отнася до начина, по който е определено приложното поле на предвидения в тях режим на достъп, който цели да се постигне възможно най-широка систематична достъпност и разпространение сред обществеността на информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти.

78 Видно от член 3, параграф 1 от Директива 2003/4 — основна разпоредба на тази директива, която по същество съвпада с член 4, параграф 1 от Орхуската конвенция — ако даден субект е квалифициран като публична власт по смисъла на някоя от трите категории по член 2, точка 2 от същата директива, той е длъжен да предостави на всеки заявител цялата съхранявана от или за този субект информация за околната среда, която попада в една от шестте категории информация по член 2, точка 1 от споменатата директива, освен ако спрямо заявлението се прилага някое от изключенията, предвидени в член 4 от Директивата.

79 Ето защо, както отбелязва генералният адвокат в точки 116 и 118 от заключението си, за целите на тази директива лицата по член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 трябва да се разглеждат като публични власти, що се отнася до цялата информация за околната среда, с която разполагат.

80 Също така, както следва от точка 73 от настоящото решение, в особения контекст на член 2, параграф 2, буква в) от Директива 2003/4 търговски дружества като съответните водни дружества могат да бъдат публична власт съгласно тази разпоредба само когато при доставянето на публични услуги в областта на околната среда се намират под контрола на орган или на лице по член 2, параграф 2, буква а) или б) от Директива 2003/4.

81 Следователно посочените дружества са длъжни да разкрият единствено информацията за околната среда, с която разполагат в рамките на доставянето на тези публични услуги.

82 От друга страна, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 121 от заключението си, тези дружества не са длъжни да предоставят информация за околната среда, ако е безспорно, че тя не се отнася до доставянето на посочените публични услуги. Ако не е сигурно, че случаят е такъв, въпросната информация трябва да бъде предоставена.

83 При това положение на петия въпрос следва да се отговори, че член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че лицето, което попада в обхвата на тази разпоредба, е публична власт, що се отнася до цялата информация за околната среда, с която разполага. Търговски дружества като съответните водни дружества, които могат да бъдат публична власт съгласно член 2, точка 2, буква в) от споменатата директива само когато при доставянето на публични услуги в областта на околната среда се намират под контрола на орган или на лице по член 2, параграф 2, буква а) или б) от същата директива, не са длъжни да предоставят информация за околната среда, ако е безспорно, че тази информация не се отнася до доставянето на такива услуги.

По съдебните разноски

84 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **За да се установи дали субекти като United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd и Southern Water Services Ltd могат да бъдат квалифицирани като юридически лица, които изпълняват „публични административни функции“ съгласно националното законодателство, по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета, е необходимо да се провери дали съгласно приложимото за тези субекти национално законодателство същите разполагат с особени правомощия, по-широки в сравнение с тези, които следват от правилата, приложими в отношенията между частноправни субекти.**

2) **Предприятия като United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd и Southern Water Services Ltd, които доставят публични услуги, свързани с околната среда, се намират под контрола на орган или на лице по член 2, точка 2, буква а) или б) от Директива 2003/4, поради което трябва да бъдат квалифицирани като „публични власти“ съгласно член 2, точка 2, буква в) от посочената директива, ако тези предприятия реално не определят самостоятелно начина, по който доставят споменатите услуги, тъй като публична власт, която попада в обхвата на член 2, точка 2, буква а) или б) от същата директива, може да оказва решаващо влияние върху дейността на посочените предприятия в областта на околната среда.**

3) **Член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че лицето, което попада в обхвата на тази разпоредба, е публична власт, що се отнася до цялата информация за околната среда, с която разполага. Търговски дружества като United Utilities Water plc, Yorkshire Water Services Ltd и Southern Water Services Ltd, които могат да бъдат публична власт съгласно член 2, точка 2, буква в) от споменатата директива само когато при доставянето на публични услуги в областта на околната среда се намират под контрола на орган или на лице по член 2, параграф 2, буква а) или б) от същата директива, не са длъжни да предоставят информация за околната среда, ако е безспорно, че тази информация не се отнася до доставянето на такива услуги.**

Подписи