



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA,
pateikta 2013 m. rugsėjo 5 d.¹

Byla C-279/12

**Fish Legal,
Emily Shirley
prieš
The Information Commissioner,
United Utilities, Yorkshire Water and Southern Water**

(Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Jungtinė Karalystė) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Galimybė susipažinti su informacija apie aplinką — Valdžios institucijų pareiga — „Fizinis arba juridinis asmuo, pagal nacionalinę teisę vykdomas viešojo valdymo funkcijas“ — Valstybei ar viešąsias funkcijas vykdančioms įstaigoms „pavaldus“ fizinis ar juridinis asmuo — Savarankiška Sąjungos teisės sąvoka“

1. Šiuo prejudiciniu klausimu vėl keliamas klausimas, kokiomis sąlygomis privatus asmuo gali susipažinti su valdžios institucijos turima informacija apie aplinką, kurios atskleidimas reglamentuojamas Direktyva 2003/4², o konkrečiai – kokiais atvejais įstaiga, kurios prašoma suteikti informaciją, kaip tai suprantama pagal direktyvą, laikytina „valdžios institucija“. Šis klausimas kyla dėl to, kad kalbama apie privačias įmones, kurios valdo su aplinka susijusią viešąją paslaugą, ir juo norima išsiaiškinti, ar dėl tokio valdymo požymių atitinkamos įmonės, nepaisant jų privataus pobūdžio, šios bylos aplinkybėmis laikytinos „valdžios institucija“, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2003/4, ir dėl to privalo tenkinti dviejų asmenų joms pateiktą informacijos prašymą.

2. Taigi Teisingumo Teismo prašoma patikslinti savo praktiką dviem labai konkrečiais aspektais: pirma, be abejo, būtent dėl pačios galimybės susipažinti su informacija, antra, dėl „valdžios institucijos“ sąvokos apibrėžties, kuri turi reikšmės daugybei Sąjungos teisės sričių ir kuriai išaiškinti šioje byloje prireiks ne kartą grįžti prie sąvokų „priklausymas“ ir „kontrolė“, kurios bendrai vartojamos ir, pvz., praktikoje dėl bendrovių, įsteigtų tam tikroms paslaugoms teikti.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 375).

I – Teisinis pagrindas

A – *Tarptautinė teisė*

3. Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, pasirašytos 1998 m. birželio 25 d. ir Europos bendrijos vardu patvirtintos 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimu 2005/370/EB³ (toliau – Orhuso konvencija), 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„Valstybės institucija“:

- a) valstybės, regiono ar kito lygmens administracija;
- b) fiziniai ar juridiniai asmenys, atliekantys nacionalinių įstatymų reglamentuotas valstybės administravimo funkcijas, įskaitant su aplinkosauga susijusias konkrečias prievoles, veiklą ar paslaugas;
- c) a arba b punktuose nurodytai įstaigai ar asmeniui pavaldus fizinis arba juridinis asmuo, turintis viešųjų pareigų arba funkcijų, arba teikiantis viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka;
- d) bet kokios regioninės ekonominės integracijos organizacijos, kuri yra nurodyta 17 straipsnyje ir kuri yra šios Konvencijos Šalis, institucijos.

Šis terminas neapima teismų ar įstatymų leidybos institucijų.“

4. Remiantis Orhuso konvencijos 4 straipsnio 1 dalimi, šalys turi užtikrinti, kad, laikantis šio straipsnio nuostatų, valstybės institucijos, atsakydamos į prašymą suteikti informaciją apie aplinką ir vadovaudamosi nacionaliniais įstatymais, suteiktų tokią informaciją.

B – *Sąjungos teisė*

5. Direktyvoje 2003/4 yra šios konstatuojamosios dalys:

1 konstatuojamoji dalis: „Padidintos visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir tokios informacijos platinimas padeda geriau suvokti aplinkosaugos klausimus, laisvai pasikeisti nuomonėmis, veiksmingiau visuomenei dalyvauti priimant su aplinkos apsauga susijusius sprendimus ir galiausiai, pagerinti aplinką.“

5 konstatuojamoji dalis: „<...> Kad [Orhuso konvenciją] galėtų pasirašyti Europos bendrija, Bendrijos teisės aktų nuostatos turi atitikti tą Konvenciją.“

8 konstatuojamoji dalis: „Būtina užtikrinti, kad bet kuris fizinis ir juridinis asmuo turėtų teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką, nenurodydamas savo domėjimosi priežasties.“

3 — OL L 124, p. 1.

11 konstatuojamoji dalis: „Siekiant atsižvelgti į Sutarties 6 straipsnio principą, kad aplinkos apsaugos reikalavimai būtų įtraukti apibrėžiant Bendrijos politikas ir veiklas ir jas įgyvendinant, valdžios institucijų sąvoka turėtų būti išplėsta, kad apimtų Vyriausybės arba kitas valstybės valdymo institucijas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu, nepriklausomai nuo to, ar institucijos turi įgaliojimus aplinkos srityje. Sąvoka taip pat turėtų būti išplėsta, kad apimtų kitus asmenis arba institucijas, atliekančias viešojo valdymo funkcijas, susijusias su aplinka pagal nacionalinę teisę bei jiems pavaldžius kitus asmenis arba institucijas, turinčias su aplinka susijusius viešuosius įgaliojimus arba funkcijas.“

6. Direktyvos 2003/4 1 straipsnyje apibrėžti jos tikslai:

- „a) užtikrinti teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką ir nustatyti naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones; ir
- b) užtikrinti, kad laikui bėgant informacija apie aplinką palaipsniui būtų pateikiama ir platinama visuomenei taip, kad būtų galima pasiekti, jog informacija apie aplinką būtų kuo plačiau sistemiškai prieinama ir platinama visuomenei. Todėl, jei įmanoma, visų pirma turėtų būti skatinamas kompiuterinių telekomunikacijų ir (arba) elektroninių technologijų naudojimas.“

7. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje sąvoka „valdžios institucija“ apibrėžiama taip:

- „a) vyriausybės arba kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu;
- b) bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, pagal nacionalinę teisę vykdančias viešojo valdymo funkcijas, įskaitant konkrečias su aplinkos apsauga susijusias pareigas, veiklas arba paslaugas; ir
- c) a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, turintis viešųjų pareigų arba funkcijų, arba teikiantis viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka.

Valstybės narės gali nustatyti, kad ši sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas. Jei šios direktyvos priėmimo metu jų konstitucinės nuostatos nenustato 6 straipsnyje nurodytos peržiūros procedūros, valstybės narės gali neįtraukti šių įstaigų arba institucijų į šią sąvoką.“

8. Pagal šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalį: „Valstybės narės užtikrina, kad būtų reikalaujama, jog valdžios institucijos, laikydamosi šios direktyvos nuostatų pareiškėjo prašymu pateiktą jų turimą arba joms skirtą informaciją apie aplinką, nereikalaujamos pareiškėjo nurodyti intereso.“

C – Nacionalinė teisė

9. Remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo suteikta informacija, reikšmingos šios nacionalinės teisės nuostatos:

1. Teisės aktų nuostatos, susijusios su galimybe susipažinti su informacija apie aplinką

10. Reikšmingos nacionalinės teisės nuostatos įtvirtintos 2004 m. Informacijos apie aplinką taisyklėse (*Environmental Information Regulations 2004* (SI Nr. 3391), toliau – EIR 2004), kuriomis perkelta Direktyva 2003/4 ir kurių 2 straipsnio 2 dalyje sąvoka „valdžios institucija“ apibrėžiama taip:

„Nepažeidžiant 3 dalies nuostatų, „valdžios institucija“ – tai:

- a) vyriausybės departamentai;
- b) bet kuri kita viešosios valdžios institucija, kaip ji apibrėžta [2000 m. Informacijos laisvės įstatymo (*Freedom of Information Act 2000*, toliau – FIA 2000)] 3 straipsnio 1 dalyje;
- c) bet kuri kita organizacija ar kitas asmuo, vykdančys viešojo administravimo funkcijas; arba
- d) bet kuri kita organizacija ar kitas asmuo, pavaldūs asmeniui, kuriam taikomas a, b arba c punktas,
 - i) kurių viešosios pareigos susijusios su aplinka;
 - ii) vykdančys viešojo pobūdžio funkcijas, susijusias su aplinka; arba
 - iii) teikiantys viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka.“

<...>“

11. Remiantis EIR 2004 5 ir 7 straipsniais, prašomą informaciją apie aplinką reikia pateikti per 20 darbo dienų; tam tikromis sąlygomis atitinkama institucija gali pratęsti šį terminą iki 40 dienų.

12. FIA 2000 50 straipsnio 1 dalyje su pakeitimais, padarytais EIR 2004 18 straipsniu, numatyta, kad pareiškėjas gali prašyti *Information Commissioner* ištirti, ar jo prašymą pateikti informaciją atitinkama valdžios institucija tvarkė laikydamasi EIR 2004.

2. Teisės aktų nuostatos, susijusios su Anglijos ir Velso vandens sektoriaus reguliavimu

a) Istorinės aplinkybės

13. XX amžiaus viduryje didžioji dalis vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų priklausė viešajam sektoriui ir pagal 1936 m. Visuomenės sveikatos įstatymą (*Public Health Act 1936*) jas teikė vietos valdžios institucijos.

14. 1973 m. Vandens įstatymu (*Water Act 1973*, toliau – WA 1973) atsakomybė už šias paslaugas bendrai perduota regioninėms vandentvarkos institucijoms. Kai kurias paslaugas jų vardu teikė įstatymu įsteigtos bendrovės.

15. *Water Act 1989* (toliau – WA 1989) buvo privatizuota Anglijos ir Velso vandens pramonė ir įvesta sistema, kuri iš esmės galioja ir šiandien. Regioninių vandentvarkos institucijų funkcijos, įgaliojimai, turtas ir kiti aktyvai buvo padalyti *National Rivers Authority* [įsigaliojus 1995 m. Aplinkos įstatymui (*Environment Act 1995*) – *Environment Agency* (Aplinkosaugos agentūrai)] ir naujoms privatizuotoms bendrovėms, kurios toliau turėjo teikti vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugas Anglijoje ir Velse.

16. 1991 m. Anglijos ir Velso vandens tvarkymo teisės aktai kodifikuoti ir iš dalies pakeisti. Vienas iš pagrindinių įstatymų, sudarančių dabartinį vandens pramonės teisinį pagrindą, yra 1991 m. Vandens įstatymas (*Water Industry Act 1991*, toliau – WIA 1991).

b) Įmonių paslaugų teikėjų struktūra ir valdymas

17. Remiantis WIA 1991 6 straipsniu, vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugas teikti gali tik *Secretary of State* (Valstybės sekretorius) arba (dabar) OFWAT (Vandens paslaugų reguliavimo tarnyba) paskirtos įmonės kaip vandentiekio ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjos tam tikroje Anglijos ir Velso teritorijos dalyje.

18. Tik ribotos atsakomybės bendrovė gali būti skiriama vandens ar nuotekų tvarkymo paslaugų teikėja (6 straipsnio 5 dalis). Bendrovių valdymo organas yra valdyba, atsakinga bendrovių akcininkams. Bendrovės valdomos vadovaujantis įprastais komerciniais principais, kaip nurodyta jų steigiamajame akte ir įstatuose, siekiant gauti pelno, kuris paskirstomas akcininkams kaip dividendai ir perinvestuojamas į verslą.

19. Bendrovėms taikomos tokios pačios teisės normos kaip ir visoms kitoms akcinėms bendrovėms arba uždarosioms akcinėms bendrovėms. Bendrovės negauna jokių valstybės subsidijų. Nei vyriausybė, nei jokia kita valdžios institucija tiesiogiai nenurodo, kokius sprendimus bendrovės turi priimti dėl skolinimosi ar investavimo. Nė viena įmonių skola nėra garantuojama valstybės. Taigi jos pajamas gauna iš klientų sumokamų mokesčių, iš akcijų pardavimo ir naujų akcijų emisijos, skolindamosi kapitalo rinkose, taikant įprastas komercines palūkanų normas (tiesiogiai imdamos paskolas arba išleisdamos įmonės obligacijas), ir iš kitos komercinės veiklos, pvz., žemės ir kito turto pardavimo.

20. Kiekviena įmonė turi koncesijos dokumentą (*Instrument of Appointment*) (licencija), kuriame nustatytos vandentiekio ir (arba) nuotekų tvarkymo paslaugų koncesijos kiekvienai įmonei sąlygos. Licencijoje nustatomos ne tik bendrosios įstatyme numatytos pareigos ir teisės, bet ir kitos sąlygos (11 straipsnis). Tarp jų gali būti tam tikrų sumų mokėjimas *Secretary of State*.

21. Licenciją galima atšaukti tik apie tai įspėjus prieš 25 metus ir nurodžius priežastis (195A straipsnio 1 dalies c punktas). Licenciją pakeisti gali tik OFWAT 1) atitinkamos įmonės sutikimu arba 2) be atitinkamos įmonės sutikimo – po *Competition Commission* (Konkurencijos komisija) pranešimo.

22. Licencijos sąlygų laikymąsi užtikrina *Secretary of State* arba OFWAT, kurie gali reikalauti, kad paslaugų teikėjas imtųsi tam tikrų veiksmų arba priemonių. WIA 1991 taip pat numatytos finansinės sankcijos ir ribojamas bendrųjų nuostatų dėl bendrovių likvidavimo taikymas.

c) OFWAT funkcijos

23. Įmonės joms priskirtuose regionuose paslaugas daugumai vartotojų teikia faktiškai monopolio sąlygomis. Todėl reglamentavimo sistema siekiama tikrinti šias monopolines kainas taikant vadinamąją „lyginamąją konkurenciją“, t. y. sistemą, pagal kurią įmonių kainos lyginamos tarpusavyje siekiant įvertinti, kokie yra kiekvienos jų veiklos rezultatai, palyginti su efektyviausiai veikiančių įmonių rezultatais. Remdamasi šiuo vertinimu, OFWAT penkeriems metams nustato maksimalius tarifus, kuriuos kiekviena įmonė gali taikyti vartotojams, ir šių sumų surinkimo būdą.

24. OFWAT privalo įgyvendinti savo reguliavimo funkcijas taip, kad užtikrintų įmonėms galimybę finansuoti tinkamą jų, kaip vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjų, funkcijų vykdymą (visų pirma užtikrindama pagrįstą jų kapitalo grąžą).

d) Vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjų įgaliojimai ir pareigos

25. Vandens paslaugų teikėjai turi pareigą plėtoti ir palaikyti efektyvią ir ekonomišką vandentiekio sistemą atitinkamoje teritorijoje. Vandens paslaugų teikėjų galimybė atjungti vartotojus nuo vandentiekio yra ribota ir jai taikomi griežti procedūriniai reikalavimai, už kurių pažeidimą numatyta baudžiamoji atsakomybė.

26. Nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjai pagal WIA 1991 turi tokias pareigas: a) aprūpinti, gerinti ir plėsti valstybinę nuotekų tvarkymo sistemą (savo teritorijoje ar kitur), užtikrinant jos valymą ir priežiūrą taip, kad būtų užtikrintas konkrečių vandens išleidimo reikalavimų vykdymas; b) pasiekti tam tikrus veiklos rezultatų standartus pagal teisės aktus; c) įrengti nuotekų tvarkymo įrenginius tam tikrose vietovėse, kuriose yra arba gali būti daromas neigiamas poveikis aplinkai arba rekreacijai, jeigu nebūtų įrengta viešoji kanalizacija, arba teikti paslaugą, kai negali būti įvesta viešoji kanalizacija; d) leisti nuotekų vamzdžius ir privačius nuotekų surinkimo iš patalpų įrenginius sujungti su viešąja kanalizacija.

27. Vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjams suteikiami įvairūs įgaliojimai, viršijantys paprastai suteikiamus kitoms privačioms įmonėms; kai kurie jų įgyvendinami kartu su kitais subjektais.

28. Vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjai be *Secretary of State* sutikimo negali disponuoti jokia savo veiklai naudojama žeme.

29. *Water Act 2003* (WA 2003) vandentiekio paslaugų teikėjams nustatyta pareiga rengti vandens išteklių valdymo planus ir sausros planus.

e) Kitos informavimo pareigos

30. Be tam tikros informacijos, kurią bendrovės teikia savanoriškai, jos taip pat privalo teikti tam tikrą informaciją pagal kitus teisės aktus, pvz., kad įvykdytų joms taikomus duomenų apsaugos ir bendrovių atskaitomybės reikalavimus.

31. Bendrovės, kaip nuotekų tvarkymo paslaugų teikėjos, privalo tvarkyti viešą registrą, kuriame būtų skelbiami išsamūs duomenys apie sutikimus ir susitarimus dėl pramoninių nuotekų išleidimo.

32. OFWAT privalo tvarkyti visų koncesijos suteikimo dokumentų ir su šiais dokumentais susijusių sąlygų registrą.

33. *Secretary of State* gali skelbti, kaip ji pati mano, svarbią informaciją apie vandens paslaugų teikėjų veiklą. OFWAT turi įgaliojimus skelbti šią informaciją vartotojams.

34. Apskritai už informacijos apie konkrečių paslaugų teikėjų veiklą, gautos pagal WIA 1991, atskleidimą be jų sutikimo baudžiama 2 metų laisvės atėmimo bausme.

35. Aplinkos agentūra privalo tvarkyti visų paraiškų dėl leidimo išleisti nuotekas, suteiktų leidimų ir su jais susijusių sąlygų viešą registrą. Į registrą privaloma įtraukti duomenis apie Aplinkos agentūros paimtus išleistų nuotekų bei nuotekų priimtovo mėginius ir jų analizę, taip pat privaloma įtraukti visą informaciją, kurią bendrovės šiuo klausimu faktiškai pateikė Aplinkos agentūrai. Informaciją apie mėginius į registrą privaloma įtraukti per 2 mėnesius. Jeigu informacija laikoma komercine paslaptimi, jos negalima įtraukti į registrą be įmonių sutikimo.

36. Pagal FIA 2000 reikalaujama, kad, pateikus prašymą, būtų suteikiama didelė valstybinių įstaigų, kaip antai Aplinkos agentūros, OFWAT ir *Secretary of State*, turimos informacijos dalis. Juo nesiekama į nacionalinę teisę perkelti Direktyvos 2003/4/EB. Kai kuriais aspektais jo taikymo sritis siauresnė. Teikti informaciją galima atsisakyti komercinės paslapties sumetimais. Teisė gauti tokią informaciją, kuri viešajai institucijai suteikta savanoriškai, nepripažįstama.

II – Faktai

37. Pagrindinėje byloje nagrinėjamu atveju pelno nesiekiantis subjektas ir fizinis asmuo kreipėsi dėl teisės gauti informaciją iš bendrovių, kurių nacionalinė valdžia nelaikė „valdžios institucija“ pagal Direktyvą 2003/4⁴.

38. Pradėjus atitinkamą procedūrą, administracinis sprendimas pirmojoje instancijoje buvo patvirtintas. *Upper Tribunal* nagrinėjant apeliaciją, aptariamoms įmonės galiausiai nusprendė suteikti prašomą informaciją, tačiau nepripažino privalėjusios ją suteikti.

39. Nepaisydamas to, *Upper Tribunal* pateikė šį prejudicinį klausimą.

III – Pateikti klausimai

40. Prejudiciniai klausimai suformuluoti taip:

„Direktyvos 2003/4/EB 2 straipsnio 2 dalies b punktas

1. Ar, svarstant klausimą, ar fizinis arba juridinis asmuo yra „pagal nacionalinę teisę vykdomas viešojo valdymo funkcijas“, taikytina tik nacionalinė teisė ir ar analizė atliekama tik pagal nacionalinę teisę?
2. Jeigu ne, kokius ES teisės kriterijus galima taikyti, o kokių – ne, siekiant nustatyti, ar:
 - i) nagrinėjama funkcija iš esmės yra „viešojo valdymo“ funkcija;
 - ii) ši funkcija minėtam asmeniui iš esmės suteikta pagal nacionalinę teisę?

Direktyvos 2003/4/EB 2 straipsnio 2 dalies c punktas

3. Ką reiškia frazė „[2 straipsnio 2 dalies] a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus“ asmuo? Visų pirma, koks turi būti reikalaujamo pavaldumo pobūdis, forma ir laipsnis ir kokius kriterijus galima taikyti, o kokių – ne šiam pavaldumui nustatyti?
4. Ar „valstybės vardu veikiantis subjektas“ (*emanation of the State*) (kaip jis suprantamas pagal Sprendimo *Foster prieš British Gas plc* (byla C-188/89) 20 punktą) neabejotinai yra asmuo, kuriam taikomas 2 straipsnio 2 dalies c punktas?

2 straipsnio 2 dalies b ir c punktai

4 — Aptariamoms įmonėms yra pagal Anglijos teisę įsteigtos bendrovės *United Utilities Water plc*, *Yorkshire Water Services Ltd* ir *Southern Water Services Ltd* (toliau – aptariamoms įmonėms).

5. Jeigu asmeniui, atsižvelgiant į kai kurias jo vykdomas funkcijas, jam tenkančias pareigas ar jo teikiamas paslaugas, taikoma kuri nors iš minėtų nuostatų, ar šiam asmeniui tenkantys įpareigojimai teikti informaciją apie aplinką apima tik informaciją, susijusią su šiomis funkcijomis, pareigomis ar paslaugomis, o gal jie apima visą bet kuriuo tikslu saugomą informaciją apie aplinką?“

41. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, „[k]lausimas, į kurį turiu atsakyti, yra šis: ar vandentvarkos įmonės pagal Anglijos teisę yra valdžios institucijos, kai kalbama apie informacijos apie aplinką atskleidimą. Visų pirma turėčiau nustatyti kriterijus, pagal kuriuos subjektas taip kvalifikuojamas. Nors klausimas kilo dėl vandentvarkos įmonių, jis yra aktualus ir kitoms privatizuotoms ir reguliuojamoms pramonės įmonėms, teikiančioms paslaugas, kurias kažkada teikė valstybė, t. y. elektros ir dujų tiekimo, geležinkelio ir telekomunikacijų paslaugas“⁵.

IV – Procesas Teisingumo Teisme

42. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarijoje užregistruotas 2012 m. birželio 4 d.

43. Rašytines pastabas pateikė pagrindinės bylos šalys, Jungtinės Karalystės bei Italijos vyriausybės ir Komisija.

44. 2013 m. balandžio 16 d. vykusiame posėdyje dalyvavo proceso *a quo* šalys, Jungtinės Karalystės bei Danijos vyriausybės ir Komisija.

V – Argumentai

45. Aptariamoms bendrovės tvirtina, jog prašomą informaciją jos suteikė, todėl prejudicinis klausimas yra visiškai hipotetinis ir, vadinasi, nepriimtinas.

46. Dėl pirmųjų dviejų klausimų *Fish Legal*, E. Shirley, Italijos vyriausybė ir Komisija teigia, kad į juos turi būti atsakyta teigiamai. Grįsdamos savo poziciją jos pažymi, kad pagal teismų praktiką Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose įtvirtintos sąvokos turi būti aiškinamos savarankiškai ir vienodai, ir teigia, kad „viešojo valdymo funkcijų“ sąvoką reikia aiškinti plačiai, nes tik taip galima užtikrinti Direktyvos 2003/4 siekį, būtent – plačią ir sistemingą informacijos apie aplinką sklaidą. Šis platus aiškinimas aiškiai apimtų aptariamą vandentvarkos įmonę, kurių viešą pobūdį patvirtina tiek įsipareigojimai, kuriuos jos prisiėmė perimdamos paslaugos teikimą, tiek viešojo valdymo įgaliojimai, kuriuos joms suteikia valstybė šiai paslaugai teikti.

47. Kita vertus, *Information Commissioner*, aptariamoms įmonėms ir Jungtinės Karalystės vyriausybė tvirtina priešingai, kad klausimas, ar asmuo „pagal nacionalinę teisę vykdo[] viešojo valdymo funkcijas“, turi būti sprendžiamas pagal nacionalinę teisę, todėl į antrąjį klausimą atsakyti nereikia. Jų nuomone, akivaizdu, kad frazė „pagal nacionalinę teisę“ turi būti suprantama kaip aiški nuoroda į valstybių narių teisę, kuria remiantis turi būti aiškinama sąvokos „viešojo valdymo funkcijos“ prasmė ir taikymo sritis.

48. Vis dėlto tuo atveju, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad būtina vadovautis vienodai aiškinama sąvoka, aptariamoms įmonėms ir Jungtinės Karalystės vyriausybė tvirtina, kad, atsižvelgiant į Direktyvos 2003/4 tikslą, reikia turėti omeny, kad joje įtvirtintos pareigos susijusios su nacionaline vykdomąja valdžia ir viešojo administravimo institucijomis, nes būtent jos dėl vykdomų viešojo pobūdžio funkcijų paprastai disponuoja informacija apie aplinką. Tačiau vandentvarkos įmonės viešo

5 — Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 1 punktą.

pobūdžio funkcijų nevykdo. Bet kuriuo atveju nustatyti, ar atitinkamomis aplinkybėmis tam tikras subjektas vykdo funkcijas, dėl kurių jis gali būti prilygintas „valdžios institucijai“, turi nacionalinis teismas. Nagrinėjamu atveju neigiamą atsakymą patvirtintų įvairios aplinkybės ir ypač vandentvarkos įmonių, kaip privačių ir pelno siekiančių organizacijų, kurios net iki privatizavimo neturėjo vykdomųjų ar viešojo administravimo funkcijų, pobūdis, o tai, kad istoriškai visas vandens paslaugas ar dalį jų teikė vyriausybė arba kad šios paslaugos naudingos bendruomenei ir tenkina visuotinius interesus, neturi reikšmės, nes pati paslauga dar nereiškia, jog paslaugos teikimas, kurį užtikrina pelno siekianti įmonė, tampa „viešojo valdymo funkcija“. Vandens paslaugų srityje „viešojo valdymo funkcijas“ vykdo tik reguliavimo tarnybos (OFWAT ir Aplinkosaugos agentūra), kurioms dėl to taikomos Direktyvoje 2003/4 nustatytos pareigos.

49. Dėl trečiojo klausimo *Fish Legal* ir E. Shirley tvirtina, kad, atsižvelgiant į vandentvarkos įmonės nacionaliniais įstatymais suteiktus įgaliojimus ir į joms taikomo reguliavimo laipsnį, negali būti laikoma, jog tai – privačios bendrovės, kurios veikia nepriklausomai; atvirkščiai, jos veikia kaip valstybinės valdžios atstovės. *Information Commissioner*, aptariamoms įmonėms ir Jungtinės Karalystės vyriausybė į tai atsikerta, jog pagal nusistovėjusią nacionalinę teismų praktiką⁶ vertinant, ar tam tikras asmuo yra „pavaldus“ valdžios institucijai, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktą, svarbu, kad jo atžvilgiu vykdoma kontrolė savo pobūdžiu, forma ir laipsniu apimtų daugiau nei tai, kas būdinga su reguliavimu susijusioms funkcijoms. Kontrolės nėra, jeigu atitinkamas asmuo išlaiko savarankiškumą spręsti dėl išipareigojimų ir funkcijų vykdymo bei paslaugos teikimo formos. Tačiau kontrolė yra, jeigu valdžios institucija gali nustatyti jo tikslus ir priemones šiems tikslams pasiekti.

50. Italijos vyriausybė savo ruožtu teigia, kad „kontrolė“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktą, yra, jeigu svarbūs su aplinkosauga susijusios veiklos aspektai priklauso nuo valdžios institucijos sprendimų taip, kad labai sumažėja subjekto turima valdymo autonomija, palyginti su ta, kurią jis turėtų, jeigu veiktų įprastomis sąlygomis. Danijos vyriausybė mano, kad sąvoka „pavaldus“ suponuoja paklusimą lemiama valdžios institucijų įtakai ir visai neturi reikšmės subjektui taikomas teisinis reguliavimas, o vertinant šį paklusimą turi būti atsižvelgiama į tokius kriterijus, kaip nuosavybės ir balsavimo teisės, įstatai arba priežiūros grupės sudarymas.

51. Komisija teigia, kad, kaip nurodyta Orhuso konvencijos taikymo vadove, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktas taikytinas, kai asmenį kontroliuoja pati vyriausybė arba pagal nacionalinę teisę viešojo administravimo funkcijas vykdomas subjektas, ir kad „viešosios pareigos ar funkcijos“ jam suteiktos *de facto*, o ne įstatymu ar kitu teisės aktu. Todėl, jos nuomone, nebūtina atsakyti į klausimą, kiek juo klausiama dėl kriterijų, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamu atveju aptariamoms įmonėms yra „pavaldžios“, kaip tai suprantama pagal minėtą nuostatą.

52. Dėl ketvirtojo klausimo E. Shirley teigia, kad, atsižvelgiant į Direktyvos 2003/4 tikslą ir taikymo sritį, būtų nepagrįsta neįtraukti įmonių, kurias nacionalinis teismas⁷ jau yra pripažinęs „valstybės vardu veikiančiais subjektais“, kaip tai suprantama pagal 1990 m. liepos 12 d. Sprendimą *Foster*⁸. Savo ruožtu *Information Commissioner*, aptariamoms įmonėms ir Jungtinės Karalystės vyriausybė mano, kad Teisingumo Teismo praktika, susijusi su sąvoka „valstybės vardu veikiantis subjektas“, neaktuali aiškinant Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktą. Jų nuomone, šioje nuostatoje vartojama siauresnė sąvoka, savotiška *lex specialis*, kurioje patikslinama, kurios „kontroliuojamos“ įmonės turi būti vertinamos, tarsi būtų valstybės dalis. Tiek Direktyvoje 2003/4 vartojamos valdžios institucijos sąvokos sudėtingumas, tiek jos 2 straipsnio 2 dalies b punkte daroma nuoroda į nacionalinę teisę rodo, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas sąmoningai vengė sąvokos „valstybės vardu veikiantis subjektas“, kuri, be to, yra savarankiška ir nevartojama Orhuso konvencijoje, tarp kurios šalių yra nemažai trečiųjų

6 — Byla *Smartsources prieš Information Commissioner ir kt.* (2010) UKUT 415 (AAC).

7 — *Griffin prieš South West Water Services Ltd* (1995) IRLR 15.

8 — Byla C-188/89, Rink. p. I-3313.

valstybių. Galiausiai Komisija tvirtina, kad iš jos atsakymų į antrąjį ir trečiąjį klausimus matyti, jog jei Sprendimo *Foster* 20 punkte nurodomų „neeilinių“ įgaliojimų pagrindas yra formalus teisės aktas, taikomas Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punktas, o jeigu tai *de facto* suteikti įgaliojimai – taikytinas Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktas.

53. Dėl penktojo ir paskutinio klausimo pažymėtina, kad *Fish Legal*, E. Shirley, aptariamose įmonės ir Italijos vyriausybė nepritaria mišriam atsakymui: jos mano, kad, jeigu asmuo atitinka Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies a arba b punktuose numatytą apibrėžtį ir jeigu prašoma informacija atitinka „informacijos apie aplinką“ sąvoką, turi būti suteikiama visa atitinkama informacija, nesvarbu, kokių tikslų ji turima. Kitoks atsakymas labai apsunkintų direktyvos, kurioje tėra numatyta galimybė jos netaikyti teismams ar įstatymų leidybos institucijoms, taikymą. *Information Commissioner* ir Jungtinės Karalystės vyriausybė teigia, kad penktuoju klausimu siūlomam požiūriui turėtų būti pritarta, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad iš esmės privatus subjektas gali būti valdžios institucija, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2003/4. Galiausiai Komisija mano, kad jeigu subjektas laikomas valdžios institucija vien dėl neeilinių jam patiktų funkcijų, nėra jokio pagrindo jo laikyti valdžios institucija, kai jis tokių funkcijų nevykdo.

VI – Vertinimas

A – Dėl prejudicinių klausimų priimtinumų

54. Kaip minėta, aptariamose įmonės galiausiai sutiko suteikti prašomą informaciją. Taigi iš principo būtų galima tvirtinti, kad procese *a quo* ginčijamas materialinis reikalavimas buvo patenkintas geruoju. Tokį vertinimą siūlo aptariamose įmonės, manančios, kad prejudicinis klausimas dabar yra visiškai hipotetinis, todėl turi būti pripažintas nepriimtiniu.

55. Mano nuomone, klausimas vis dar aktualus.

56. Be abejo, nebuvo pateiktas joks prašymas atlyginti žalą, kurią sukėlė pradinis aptariamų įmonių neigiamas atsakymas, taigi netiesiogiai nebeliko savarankiško suinteresuotumo, kad būtų išspręstas prejudicinis klausimas. Kita vertus, vien *Upper Tribunal* teiginys, jog Teisingumo Teismo atsakymas būtų naudingas sprendžiant kitas panašias bylas⁹, neatrodo savaime pakankamas pripažinti, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme iš tiesų nagrinėjamas ginčas.

57. Tokiomis aplinkybėmis belieka priminti, kad „prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateikiamas ne dėl to, kad būtų suformuluotos patiriamosios nuomonės bendro pobūdžio arba hipotetiniai klausimai, o dėl to, kad reikia veiksmingai išspręsti ginčą“¹⁰.

58. Vis dėlto, kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nutarties 3 punkte, nors prašoma informacija galiausiai buvo savanoriškai suteikta, vis dar svarbu nustatyti, ar aptariamose įmonės bet kuriuo atveju privalėjo ją pateikti ir ar privalėjo ją pateikti per nacionaliniuose įstatymuose nustatytą terminą; šis terminas jau buvo pasibaigęs, kai jos nutarė ją atskleisti.

⁹ — *Upper Tribunal* (tik kitos sudėties) neseniai išnagrinėjo panašią bylą (*Smartsources*) ir priėmė sprendimą, kokį siūlė administracija. Šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančios sudėties *Upper Tribunal* yra suinteresuotas, kad Teisingumo Teismas nuspręstų dėl minėtame sprendime pasirinktos pozicijos teisingumo.

¹⁰ — 2011 m. birželio 10 d. Sprendimo *Mohamad Imran*, C-155/11 P, 21 punktas, kuriame nurodomas 2005 m. sausio 20 d. Sprendimo *García Blanco* (C-225/02, Rink. p. I-523) 28 punktas ir 2009 m. kovo 24 d. Sprendimo *Nationale Loterij* (C-525/06, Rink. p. I-2197) 10 punktas.

59. Iš tiesų reikia turėti omeny, kad tikrasis bylos *a quo* dalykas yra administracijos atsisakymas aptariamam įmonei laikyti „valdžios institucijomis“, kurios, būdamos tokios, privalo prašomą informaciją suteikti per nustatytą terminą. Savanoriškai suteikus informaciją ši problema nebuvo išspręsta, nes pagrindiniame procese ginčijamasi būtent dėl klausimo, ar informacijos suteikimas iš tiesų yra pareiga, kurios įvykdymo galima reikalauti iš aptariamų įmonių, ar, atvirkščiai, tai yra vien nuo jų valios priklausantis veiksmas.

60. Tik atsakius į šį klausimą bus galima teisiškai kvalifikuoti aptariamų įmonių veiksmus, taigi ir padaryti išvadą dėl to, ar jos pasinaudojo laisva nuožiūra, ar vis dėlto neįvykdė pareigos suteikti informaciją *per nustatytą terminą*.

61. Kita vertus, ginčo dalykas neišnyksta ne tik dėl to, kad neišspręstas šis teisinio kvalifikavimo klausimas. Iš tiesų negalima ir užtikrintai teigti, kad *Fish Legal* bei E. Shirley reikalavimai buvo patenkinti geruoju, nes jos reikalavo ne tik suteikti tam tikrą informaciją, bet ir suteikti ją *per tam tikrą terminą*, t. y. per kurią aptariamoms įmonėms turėjo ją pateikti kaip „valdžios institucijos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4. Kadangi nustatyta, jog informacija nebuvo suteikta per šį terminą, akivaizdu, kad šiuo atžvilgiu *Fish Legal* bei E. Shirley reikalavimai nebuvo geruoju patenkinti. Norint įsitikinti, ar tai yra pagrįstas reikalavimas, pirmiau reikia nustatyti, ar tenkinama jam pagrįsti būtina sąlyga, t. y. ar aptariamoms įmonėms privalėjo pateikti dokumentus ne tada, kai juos iš tiesų pateikė, o per tam tikrą terminą. Galiausiai tam būtina išsiaiškinti, ar jos turi būti laikomos „valdžios institucijomis“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4.

62. Jei atsakymas būtų teigiamas, suteikus informaciją nebūtų išvengta pažeidimo padarymo, lemiančio tam tikras pasekmes, kurių pobūdį ir mastą prireikus turėtų nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Tačiau jis negali priimti jokio sprendimo prieš tai negavęs iš Teisingumo Teismo prašomo atsakymo, nes galimas vandentvarkos įmonių neteisėtas elgesys priklauso nuo to, ar jos laikytinos „valdžios institucijomis“ pagal Direktyvą 2003/4, o tai yra klausimas, kurį išspręsti gali tik Teisingumo Teismas.

63. Galiausiai manau, kad prejudiciniams klausimams netaikytinas joks nepriimtino pagrindas.

B – Pirmasis klausimas

64. Pirmasis klausimas susijęs su Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkto aiškinimu; juo siekiama sužinoti, ar sąvoka „bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, pagal nacionalinę teisę vykdomas viešojo valdymo funkcijas“ turi būti apibrėžiama vien pagal nacionalinę teisę, ar pagal Sąjungos teisę.

65. Mano nuomone, atsakant į pirmąjį klausimą reikia atsižvelgti į du Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkto aspektus: pirma, aspektą, susijusį su pačia „viešojo valdymo funkcijų“ sąvoka, ir, antra, aspektą, susijusį su asmenų, įgaliotų tokias funkcijas „vykdyti“, *nustatymu*.

66. Kalbant apie *sąvoką*, pakanka pažymėti, kad remiantis 2012 m. vasario 14 d. Sprendimo *Flachglas Torgau*¹¹ formuluote, kuri taip pat susijusi su Direktyva 2003/4, „tiek iš vienodo Sąjungos teisės taikymo, tiek iš lygybės principo reikalavimų matyti, kad Sąjungos teisės nuostatos, kurioje tam, kad būtų nustatyta jos prasmė ir apimtis, nėra aiškios nuorodos į valstybių narių teisę, sąvokos visoje Sąjungoje paprastai turi būti aiškinamos savarankiškai ir vienodai, atsižvelgiant į nuostatos kontekstą ir atitinkamu teisės aktu siekiamą tikslą“.

11 — Byla C-204/09, 37 punktą, kuriame nurodomas 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Monsanto Agricoltura Italia ir kt.* (C-236/01, Rink. p. I-8105) 72 punktą. Šiuo klausimu taip pat žr. 1984 m. sausio 18 d. Sprendimo *Ekro* (327/82, Rink. p. 107) 11 punktą, 2000 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *Linster* (C-287/98, Rink. p. I-6917), 43 punktą ir 2011 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Budějovický Budvar* (C-482/09, Rink. p. I-8701) 29 punktą.

67. Tokiomis aplinkybėmis atrodo akivaizdu, jog būtina apibrėžti savarankišką „viešojo valdymo funkcijų“ sąvoką. Kaip įprasta Sąjungos teisėje, kategorijų, kurios turi būti taikomos dabar jau dvidešimt aštuoniose nacionalinės teisės sistemose, naudojimas įmanomas tik jeigu jos reiškia vieną ir visoms valstybėms narėms bendrą sąvoką.

68. Žinoma, nagrinėjama sąvoka aktuali ne tik Sąjungos teisėje, ji reglamentuojama ir pagal tarptautinę konvenciją – Orhuso konvenciją, kuri Sąjungai teisiškai privaloma ir kuria remiantis turi būti aiškinama Direktyva 2003/4. Žinoma, ši direktyva neturi lemiamos reikšmės aiškinant Orhuso konvencijos turinį, tačiau ji reikšminga siekiant užtikrinti Sąjungos įsipareigojimų pagal šią konvenciją vykdymą, nes juos vykdyti Sąjunga galės tik tuomet, jeigu sugebės užtikrinti, kad jos teritorijoje Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalies b punkte įtvirtinta sąvoka „fiziniai ar juridiniai asmenys, atliekantys nacionalinių įstatymų reglamentuotas valstybės administravimo funkcijas“ būtų vienodai suprantama visose valstybėse narėse.

69. Tai, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkte daroma nuoroda į vidaus teisę kaip į pagrindą, kuriuo remiantis vykdomos „viešojo valdymo funkcijos“, galėtų leisti manyti, kaip tvirtina *Information Commissioner*, aptariamoms įmonėms ir Jungtinės Karalystės vyriausybės, jog ši sąvoka turi būti apibrėžiama pagal kiekvienos valstybės nacionalinę teisę.

70. Tačiau aš taip nemanau. Priežastis matyti iš 65 punkte nurodyto antrojo aspekto. Iš tiesų nurodyta nuostata pagrįsta sąvoka „viešojo valdymo funkcijos“, kuri gali būti tik visiems bendra sąvoka, taigi Sąjungos sąvoka. Vis dėlto, atsižvelgiant į institucinės autonomijos principą, Sąjungos teisė negali nustatyti, kurie asmenys ar institucijos konkrečiai *vykdo* šias funkcijas kiekvienoje valstybėje narėje. Būtent dėl šios, o ne kitos priežasties Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkte nurodyta, kad pagal nacionalinę teisę prireikus būtų nustatyta, *kas*, be oficialių valdžios institucijų tiesiogine šio žodžio prasme [t. y. be Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies a punkte numatytų institucijų], vykdo „viešojo valdymo funkcijas“, tačiau nustatyti, *kokios* yra ir iš *ko susideda* tokios „funkcijos“, galima tik pagal Sąjungos teisę. Tokiomis aplinkybėmis, pagal Sąjungos teisę apibrėžus konkrečias funkcijas kaip „viešojo valdymo“, toliau reikia nustatyti, remiantis *nacionaline teise*, kurie subjektai, be valdžios institucijų tiesiogine šio žodžio prasme, prireikus vykdo tokias funkcijas, todėl patenka į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkto taikymo sritį.

71. Taigi pirma mano tarpinė išvada – siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį klausimą atsakyti taip: fizinio arba juridinio asmens, „pagal nacionalinę teisę vykdančio viešojo valdymo funkcijas“, sąvoka turi būti apibrėžiama atsižvelgiant vien į Sąjungos teisę, kiek tai susiję su „viešojo valdymo funkcijų“ apibrėžimu, o pagal valstybių narių teisę reikia nustatyti, kurie fiziniai ar juridiniai asmenys, jeigu tai numatyta, yra įgalioti šias funkcijas vykdyti.

C – Antrasis klausimas

72. Tai nustačius, reikia atsakyti į antrąjį prejudicinį klausimą ir atitinkamai išaiškinti, kaip prašo *Upper Tribunal*, kokiais ES teisės kriterijais reikia vadovautis A) apibrėžiant tam tikrą funkciją kaip „viešojo valdymo“ ir B) nustatant, ar tam tikram fiziniam ar juridiniam asmeniui ši funkcija pagal nacionalinę iš esmės buvo suteikta.

73. Kitaip tariant, prašoma pagal Sąjungos teisę patikslinti „viešojo valdymo funkcijų“ sąvoką, kad vėliau būtų galima nustatyti sąlygas, kurias įvykdžius laikytina, jog pagal nacionalinę teisę konkrečiam fiziniam ar juridiniam asmeniui patikėtas šių funkcijų vykdymas.

1. „Viešojo valdymo funkcijos“ apibrėžimo kriterijai

74. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje „viešojo valdymo funkcijų“ sąvoka paprasčiausiai prilyginama „valdžios institucijos“ sąvokai. Tai, mano nuomone, matyti iš dviejų aplinkybių. Pirmą, šioje nuostatoje „viešojo valdymo funkcijos“ idėja yra pagrindinis bendrinės sąvokos „valdžios institucija“ elementas. Antra, tai matyti iš pastraipoje, einančioje po Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punkto, įtvirtintos išlygos, pagal kurią valstybės narės gali nustatyti, jog „valdžios institucijos“ apibrėžtis neapima „įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas“.

75. Ši neįtraukimo galimybė, mano nuomone, reiškia, kad „viešojo valdymo funkcijų“ sąvoka siejama ne griežtai su viešojo administravimo arba vykdomosiomis institucijomis tiesiogine prasme, o apskritai su visomis nacionalinės valdžios institucijomis. Tik tokiu atveju turi prasmę galimybė į „valdžios institucijos“ sąvoką neįtraukti institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas, t. y. kitas viešosios valdžios funkcijas nei tos, kurios būdingos viešajai administracijai *stricto sensu*¹².

76. Dėl minėtų priežasčių problema, kurią dabar turime išspręsti, yra labai specifinė, nes, kitaip nei, pvz., 2012 m. vasario 16 d. Sprendime *Solvay ir kt.*¹³ bei minėtame Sprendime *Flachglas Torgau* nagrinėtais atvejais, Teisingumo Teismas neturi išaiškinti, ar valdžios institucijos aktas gali būti priskirtas prie įstatymų kategorijos, taigi ir prie Direktyva 2003/4 numatytos išimties, o tik turi nustatyti, ką apima pats viešosios valdžios vykdymas, t. y. be nuorodų į galimas išimtis¹⁴.

77. Tai nereiškia, kad problema ne tokia sudėtinga, nes, kaip ir kitų pagrindinių kategorijų, „viešosios valdžios“ apibrėžimas vis dėlto yra keblus ir prieštaringas. Nepaisant to, atsakant į šį prejudicinį klausimą svarbu apibrėžti „viešojo valdymo funkcijos“ sąvoką, atitinkančią Direktyvos 2003/4 kontekstą.

78. Susikoncentravus į šį aspektą, mano nuomone, reikia grįžti prie to, ką Teisingumo Teismas yra pripažinęs dar Sprendimu *Foster*, taigi prie ne tokios siauros sąvokos, kokia, pvz., vartota teismo praktikoje dėl viešosios valdžios įgyvendinimo kaip laisvės teikti paslaugas išimties (SESV 51 straipsnis)¹⁵.

79. Tomis konkrečiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas naudojo sąvoką, apibrėžtą atskiriant „viešąsias galias“ ir „privačias galias“, kurią ypač išryškina skirtumas to, kokią reikšmę turi kiekvienai iš šių valdžių įgyvendinti skirta valia.

80. Kaip minėjau, šis klausimas kilo minėtame Sprendime *Foster*, kuriame teigiama, jog: „prie subjektų, prieš kuriuos galima remtis direktyvos nuostatomis, galinčiomis turėti tiesioginį poveikį, bet kuriuo atveju priskirtina įstaiga, kuriai, nepaisant jos teisinės formos, viešosios valdžios institucijos aktu buvo pavesta teikti, šiai institucijai kontroliuojant, visuotinės svarbos paslaugą ir kuri tuo tikslu naudojami neeiliniais įgaliojimais, palyginti su privatiems asmenims galiojančiomis teisės normomis“¹⁶.

12 — Aiškiai pripažinus galimybę į „valdžios institucijos“ sąvoką neįtraukti įstatymų leidybos ir teisminių institucijų, Direktyva 2003/4 uždrausta *a contrario* neįtraukti viešojo administravimo institucijų. Todėl valstybės narės gali šios sąvokos taikymo sritį išplėsti tiek, kad ji apimtų įstatymų leidybos ir teismines institucijas, tačiau negali jos susiaurinti labiau nei nustatyta minimali riba, kuri žymi viešojo administravimo institucijas; kalbant be užuolankų, taikant Direktyvą 2003/4 realiai turi reikšmės būtent viešojo administravimo institucijos, „nes valstybėse būtent jos, vykdydamos savo funkcijas, turi informaciją apie aplinką“ (minėto Sprendimo *Flachglas Torgau* 40 punktas).

13 — Byla C-182/10.

14 — Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje numatytos išimties problema taip pat nagrinėta 2013 m. kovo 21 d. pateiktoje generalinės advokatės E. Sharpston išvadoje byloje *Deutsche Umwelthilfe* (C-515/11).

15 — Šiuo klausimu žr., pvz., teismo praktiką pradedant nuo 2011 m. gegužės 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją* (C-47/08). Šioje teismų praktikoje ypač vadovautasi poreikiu kiek įmanoma apibrėžti Sąjungos laisvės apimtį, atsižvelgiant į valstybės viešosios valdžios išimtį.

16 — Sprendimo *Foster* 20 punktas; paryškinta mano.

81. Iš tiesų „viešojo valdžia“ apibūdinama būtent ją turinčių asmenų gebėjimu vienašališkai primesti savo valią. Viešojo valdžia leidžia primesti savo valią vienašališkai, tai yra nebūtinai įpareigotojo asmens sutikimas, o privataus asmens valdžia, atvirkščiai, gali įpareigoti tik esant tokiam sutikimui.

82. Žinoma, ši išvada turi būti vertinama atsižvelgiant į teisinės valstybės, kur vyrauja demokratijos principai ir teisminė priežiūra, kontekstą. Tačiau šiuo atveju svarbu, jog tai – valdžia, kurios aktai, nors ir gali būti peržiūrėti, *per se* turi tiesioginę ir savarankišką vykdomąją galią, skirtingai nei privačių asmenų veiksmai, kuriems visuomet reikia viešosios valdžios tarpininkavimo, kad galėtų tapti privalomi tuo atveju, jeigu negalėtų būti gautas sutikimas iš tų asmenų, kuriems tokie veiksmai skirti¹⁷.

83. Remdamasis šiomis prielaidomis, manau, kad šioje byloje galima daryti išvadą, jog pagal Direktyvą 2003/4 „viešojo valdymo funkcija“, – kaip „viešosios valdžios“ atitikmuo ir neskaitant galimų „įstatymų leidybos“ ir „teisminės“ valdžios išimčių, kurios šioje byloje nenagrinėtinos, – yra funkcija, leidžianti primesti privatiems asmenims valią, kurios tiesioginiam, nors ir užginčytinam, poveikiui nereikia šių asmenų sutikimo.

84. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar aptariamos įmonės įgyvendina tokio pobūdžio valdžią. Tai yra – ar, valdydamos vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugas, šios įmonės gali nustatyti privatiems asmenims pareigas be jų pačių sutikimo, nors įpareigotieji asmenys gali užginčyti šias pareigas teismuose. Kitaip tariant, reikia nustatyti, ar jų padėtis iš esmės lygiavertė administracijos organų padėčiai.

85. Remiantis tuo ir siekiant prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui nurodyti gaires, kurios galėtų būti jam naudingos, reikia pažymėti, jog konkrečiai turi būti nustatyta, ar aptariamos įmonės turi kokių nors nusavinimo įgaliojimų, prerogatyvų patekti į privačią valdą, įgaliojimų skirti sankcijas arba apskritai prievartinių galių privačių asmenų atžvilgiu, neatsižvelgiant į tai, kad šių įgaliojimų įgyvendinimui taikoma teismų kontrolė, kuri visuomet taikoma viešajai valdžiai *stricto sensu*.

2. Kriterijai, taikytini vertinant, ar privatiems asmenims paskirta vykdyti „viešojo valdymo funkciją“

86. Antrojo klausimo antroje dalyje teirujamasi dėl kriterijų, kuriuos galima taikyti siekiant nustatyti, ar pagal vidaus teisę fiziniam arba juridiniam asmeniui pavesta įgyvendinti viešąją valdžią, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4.

87. Mano nuomone, atsakymas į šią klausimo dalį matyti iš pačios 2 straipsnio 2 dalies struktūros. Toliau šios nuostatos a punkte nurodoma „vyriausybės arba kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu“, t. y. viešojo valdžia formaliaja ir tiesiogine prasme, įskaitant teisminę ir įstatymų leidžiamąją valdžią dėl 75 punkte nurodytų priežasčių. Kita vertus, b punkte minimi „bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, pagal nacionalinę teisę vykstantis viešojo valdymo funkcijas“. Mano nuomone, čia kalbama apie asmenis arba įstaigas, kuriems pagal nacionalinę teisę aiškiai ir formaliai pavesta prireikus įgyvendinti viešąją valdžią¹⁸; taigi, priešingai nei c punkte, kuriame nurodomi asmenys, kurie turi viešųjų pareigų arba funkcijų arba atlieka viešąsias paslaugas ir kurie yra „pavaldūs“ arba a punkte minėtai „viešajai valdžiai“ *stricto sensu*, arba fiziniam asmeniui, kuriam patikėta įgyvendinti viešąją valdžią, kaip tai suprantama pagal b punktą. Kaip matysime, ši trečioji c punkte numatyta galimybė susijusi su neformalių, implicitinių arba netiesioginių įgaliojimų sritimi.

17 — Apskritai ir šiuo klausimu žr. I. De Otto y Pardo „Estudios sobre el Poder Judicial“, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madridas, 2010, p. 1266–1279.

18 — Šis atvejis nagrinėtas minėtame Sprendime *Foster*, kuriame Teisingumo Teismas mini „įstaig[ą], kuriai, nepaisant jos teisinės formos, viešosios valdžios institucijos aktu buvo pavesta teikti, šiai institucijai kontroliuojant, visuotinės svarbos paslaugą <...>“ (20 ir 22 punktai; paryškinta mano).

88. Todėl manau, kad norint nustatyti, ar pagal tam tikros valstybės narės teisę privačiam asmeniui buvo pavesta vykdyti „viešojo valdymo funkciją“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punktą, reikia atsižvelgti į tai, ar yra formalus ir eksplicitinis viešajai valdžiai būdingų galių suteikimo teisės aktas. Nesant tokių galių suteikimo akto ir dėl to atmetus tikimybę, jog tai gali būti direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose numatytos situacijos, reikės nagrinėti, ar tai yra c punkte numatytas atvejis, o apie tai kalbama trečiajame iš *Upper Tribunal* pateiktų klausimų.

89. Todėl mano tarpinė išvada – siūlau Teisingumo Teismui atsakyti į antrąjį klausimą taip: prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas privalo patikrinti, ar aptariamose įmonėse gali pagal formalų ir eksplicitinį viešajai valdžiai būdingų galių suteikimo teisės aktą nustatyti privatiems asmenims pareigas be šių sutikimo, ir dėl to jų padėtis iš esmės yra lygiavertė viešojo valdymo organų padėčiai.

D – Trečiasis ir ketvirtasis klausimai

90. Dabar reikia nustatyti, kokiais atvejais turi būti laikoma, kad tam tikras fizinis ar juridinis asmuo, nors nebūdamas viešojo valdžia siaurąja prasme [2 straipsnio 2 dalies a punktas] ir nevykdydamas pagal formalų ir eksplicitinį viešajai valdžiai būdingų galių suteikimo aktą „viešojo valdymo funkciją“ [2 straipsnio 2 dalies b punktas], „tur[i] viešųjų pareigų arba funkcijų arba atliek[a] viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka“, ir yra „pavaldus“ arba „viešajai valdžiai“ *stricto sensu*, arba fiziniam ar juridiniam asmeniui, vykdančiam „viešojo valdymo funkcijas“. Galiausiai būtent tą ir siekiama sužinoti trečiuoju ir ketvirtuoju prejudiciniais klausimais, kuriuose teiraujamasi, kokiais atvejais asmuo yra „pavaldus“ kuriam nors iš 2 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose minimų subjektų (trečiasis klausimas) ir ar tam tikras asmuo tokiomis aplinkybėmis gali būti laikomas „valstybės vardu veikiančiu subjektu“, kaip tai suprantama pagal Sprendimą *Foster* (ketvirtasis klausimas).

91. Šia nuostata, mano nuomone, Direktyvoje 2003/4 siekiama išnaudoti visas galimybes įvardyti viešosios valdžios subjektus – pirminius, išvestinius ar atsitiktinius – tam, kad būtų įmanoma įgyvendinti Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamus tikslus, t. y., be kita ko, „veiksmingiau visuomenei dalyvauti priimant su aplinkos apsauga susijusius sprendimus“¹⁹ arba užtikrinti, kad „bet kuris fizinis ir juridinis asmuo turėtų teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką, nenurodydamas savo domėjimosi priežasties“²⁰.

92. Galiausiai tuo siekiama iki galo išnaudoti Sąjungos institucijų kompetencijos galimybes ir taip išvengti nepatogumų, kylančių dėl to, kad direktyva neturi tiesioginio poveikio santykiams tarp privačių asmenų. Kitaip tariant, siekiama identifikuoti viešąją valdžią ten, kur ji materialiai pasireiškia, ir faktiškai taikyti jai Direktyvoje 2003/4 nustatytus reikalavimus.

93. Būtent šiais siekais vadovautasi teismų praktikoje, kuria pagrįstas minėtas Sprendimas *Foster* ir pagal kurią, kaip savo išvadoje toje byloje pažymėjo generalinis advokatas W. van Gerven, „kiekvieną kartą, kai, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, „valstybės“ sąvoką reikia aiškinti plačiai, naudojamas kriterijus, susijęs su faktine kontrole, lemiamą įtaką ir valdžios institucijos galimybe duoti privalomus nurodymus, nesvarbu, kokių pagrindu [dėl nuosavybės teisių, finansinio dalyvavimo, administracinio pavaldumo arba įstatymo nuostatų]“²¹.

19 — 1 konstatuojamoji dalis.

20 — 8 konstatuojamoji dalis.

21 — Generalinio advokato W. van Gerven išvados 16 punktas.

94. Būtent šis kriterijus formaliai įtvirtintas Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punkte, kuriame nurodomas galimas „a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui *pavaldžiui*“²² – t. y. pačiai valstybei [a punktas] arba privačiam asmeniui, kuris oficialiai buvo įgaliotas įgyvendinti viešąją valdžią [b punktas], pavaldžiui – asmenų ar įstaigų, turinčių viešųjų pareigų arba funkcijų arba atliekančių viešąsias paslaugas, atvejis.

95. Taigi, generalinio advokato W. van Gerven žodžiais, „kaskart pradedama nuo minties, jog iš pradžių yra viešosios valdžios elementas <...>, kuris, kiek tai aktualu taikant nagrinėjamą teisės aktą, *įgyvendindamas kontrolę ar darydamas įtaką perduoda savo „viešosios valdžios pobūdį“* kitiems subjektams ar aktams, net jeigu jie reglamentuojami privatinės teisės“²³.

96. Norėdamas sukonkretinti sąvokos „a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus“ prasmę manau, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas joje nurodo kažką kitą nei valdžios pozicija, kuri paprastai būdinga valdžios institucijoms, reguliuojančioms privačių asmenų vykdomą veiklą. Mano manymu, nekalbama apskritai apie paklusimo, pavaldumo ar priklausymo padėtį, į kurią patenka bet kuris privatus asmuo, vykdamas valstybės reglamentuojamą ar reguliuojamą veiklą. Tai veikiau specialusis priklausymas ar pavaldumas, kai privatus asmuo ne tik privalo veikti laikydamasis viešosios valdžios nustatytų sąlygų, bet ir kai viešojo valdžia iš tiesų lemia jo elgesį.

97. Kitaip tariant, reguliuojamoji valdžios institucija paprasčiausiai nustato laisvos ir autonominės valios, t. y. privataus asmens siaurąją prasmę, laisvai vykdančio veiklą pagal viešosios valdžios nustatytas taisykles, galimybių ribas. Kita vertus, asmuo, kuris veikia tik kaip *pavaldus* viešajai valdžiai asmuo, laisvės neturi. Iš tiesų, per viešajai valdžiai *pavaldų* asmenį veikia ir reiškiasi pati viešojo valdžia.

98. Šia prasme, remiantis minėtu Sprendimu *Foster*, galima simboliškai kalbėti apie „valstybės vardu veikiantį subjektą“. Tačiau nemanau, kad šios sąvokos prasmė pagrįstų ketvirtąją prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo klausimą, kurį, kaip pats pripažįsta, jis pateikė „be didelio entuziazmo“²⁴. Mano nuomone, aišku, kad asmuo, patenkantis į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktą, gali būti kvalifikuojamas kaip „valstybės vardu veikiantis subjektas“, jeigu tai reiškia, kad jo paklusimas viešajai valdžiai yra tokio pobūdžio ir masto, jog galiausiai jo paties elgesys iš tiesų yra pačios viešosios valdžios elgesys. Bet kuriuo atveju ši sąvoka toliau laikytina posakiu, iliustruojančiu kvalifikuoto pavaldumo ir priklausomumo santykį, o apskritai tai ir yra svarbu.

99. Fizinis ar juridinis asmuo, patenkantis į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktą, kaip „valstybės vardu veikiantis subjektas“ direktyvoje tapatinamas su pačia valstybe [2 straipsnio 2 dalies a punktas] arba su valstybės formaliai įgaliojais subjektais, įgyvendinančiais viešąją valdžią [2 straipsnio 2 dalies b punktas], todėl, būdamas toks, jis įpareigotas suteikti turimą informaciją apie aplinką.

100. Čia reikia patikslinti, kad, nors ir gali būti kvalifikuojamas kaip „valstybės vardu veikiantis subjektas“, 2 straipsnio 2 dalies c punkte nurodytas fizinis arba juridinis asmuo ir toliau visomis prasmėmis lieka privatus asmuo. Kitaip tariant, priešingai nei valstybė *stricto sensu* ir 2 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytos įstaigos, jis neįgyvendina viešosios valdžios, t. y. negali vienašališkai pristesti savo valios kitiems privatiems asmenims. Vis dėlto tiek, kiek per jį veikia valstybė, jis neišvengiamai patenka į Direktyvoje 2003/4 įtvirtintą valdžios institucijos sąvoką.

101. Žinoma, tuomet valstybė veikia kaip privatus asmuo, neturintis *imperium* galios, kuri jai būdinga kaip pirminei viešosios valdžios turėtojai. Nepaisant to, ji nenustoja būti valstybė ir niekas nepateisina jos neįtraukimo šiuo atveju į direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punkte vartojamą formalią sąvoką, nes akivaizdu, kad ir valstybė gali pati veikti privatinį santykių srityje kaip paprastas privatus asmuo.

22 — Paryškinta mano.

23 — Generalinio advokato W. van Gerven išvada, *loc. cit.* Paryškinta mano.

24 — Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 28 punktas.

Priežastys, dėl kurių, kaip matėme, valstybės sąvoką reikėtų aiškinti plačiai ir atsižvelgiant į turinį, pagrindžia ir visiškai formalią sampratą, jeigu, kaip yra nagrinėjamu atveju, vien nurodant valstybę kaip subjektą ir neatsižvelgiant į jos veiksmų viešąjį ar privatinį pobūdį, sudaromos geriausios sąlygos veiksmingai pasiekti Direktyvos 2003/4 tikslus.

102. Tokiomis aplinkybėmis, jeigu gali būti netiesiogiai laikoma, kad privatus asmenys, kurie įgyvendina viešąją valdžią pagal eksplicitinį įgaliojimą [2 straipsnio 2 dalies b punktas], „yra“ valstybė, t. y. kitų privačių asmenų atžvilgiu naudojasi viešajai valdžiai būdingomis prerogatyvomis, privatus asmenys, kurie dėl pavaldumo (pirminei ar išvestinei) viešajai valdžiai tampa valstybės veiksmų *sine imperio* instrumentu privatinių santykių srityje, taip pat yra „valstybė“, net jeigu veikia tik kaip privatus asmenys, vien dėl to, kad jų elgesys galiausiai reiškia pačios valstybės, kuri taip pat įprastai veikia privatinių santykių srityje kaip paprastas privatus asmuo, valią.

103. Visa tai galima trumpai apibendrinti: 2 straipsnio 2 dalies b punkte nurodyti privatus asmenys, kurie pagal oficialų ir eksplicitinį įgaliojimą naudojasi tam tikru mastu tam tikromis viešosios valdžios prerogatyvomis, o šios nuostatos c punktas apima privačius asmenis, kurie, neturėdami esminės autonomijos, yra valstybės, veikiančios privatinių santykių srityje kaip paprastas privatus asmuo, veiklos instrumentai. Taigi abiem atvejais susiduriame su valstybe – arba dėl to, kad privatus asmuo įgyvendina viešąją valdžią, kurią valstybė yra monopolizavusi, arba dėl to, kad per privatų asmenį valstybė (tiesiogiai ar per tarpininką) gali veikti kaip privatinės teisės subjektas.

104. Taigi svarbu nustatyti, kokia turi būti kontrolė, kad privatus asmuo, nenustodamas būti toks, veiktų kaip „valstybės vardu veikiantis subjektas“, ir kokiais kriterijais galima vadovautis siekiant nustatyti tokią kontrolę.

105. Dėl kontrolės manau, jog ji turi būti pakankama, kad, pvz., privatus asmuo negalėtų veikti kaip privatinių santykių dalyvis iš esmės savarankiškai – arba dėl jo tikslų nustatymo, arba dėl strategijų nustatymo ir priemonių joms įgyvendinti parinkimo.

106. Šio savarankiškumo gali nebūti dėl susiklosčiusių aplinkybių: pirma, dėl to, kad privatų subjektą įsteigė viešoji valdžia, kuri tiesiogiai jam vadovauja ir jį kontroliuoja; antra, dėl to, kad, nors ir būdamas formaliai nepriklausomas, privatus subjektas turi veikti tokiomis sąlygomis, kurias absoliučiai lemia (o ne tik reguliuoja) viešoji valdžia, pvz., nustatydamą viešus įkainius, valdymo planus arba įpareigodama laikytis išsamių paslaugos eksploatacijos instrukcijų. Pastarąjį, antrąjį, atvejį galima kvalifikuoti kaip „faktinę kontrolę“, tai reiškia, kad tai yra ne neatidėliotino ir tiesioginio poveikio privačiam subjektui, o jo veiklos visiško susaistymo pasekmė, o dėl to atitinkamo subjekto esminis savarankiškumas tampa neįmanomas. Priešingai, nei mano Italijos vyriausybė, tai nėra neteisinė arba teisės nereglamentuojama visiškai *de facto* kontrolė; tai – netiesioginė (teisinė) subjekto kontrolė naudojantis teisinėmis priemonėmis, sudarančiomis sąlygas viešajai valdžiai įsikišti į šio subjekto veiklą, skirtingai nuo priemonių, sudarančių galimybę vykdyti tiesioginę ir formalią šio subjekto kontrolę.

107. Tokiomis aplinkybėmis subjektas laikytinas „pavaldžiu“ valstybei, kai jį patį įsteigė viešoji valdžia, kad valstybė galėtų privatinių santykių srityje dalyvauti kaip privatus asmuo, arba kai, formaliai būdamas nuo viešosios valdžios nepriklausomas subjektas, jis yra priverstas privatiniuose santykiuose dalyvauti saistomas viešosios valdžios nustatytų sąlygų, dėl kurių neįmanomas iš esmės savarankiškas jo elgesys esminiais bendrovės veiklos aspektais.

108. Be abejo, nustatyti, kiek kiekvienu atveju esama tokio pobūdžio aplinkybių, turi nacionalinis teismas, kuris gali remtis Teisingumo Teismo praktikoje įtvirtinta doktrina dėl bendrovių, įsteigtų teikti tam tikras paslaugas.

109. Iš tikrųjų, mano nuomone, puikiausiai galima taikyti kriterijus, kuriuos Teisingumo Teismas naudoja nustatyti atvejams, kai perkantysis subjektas kontrahentą, kuris yra teisiškai nuo jo atskiras juridinis asmuo, *kontroliuoja analogiškai*²⁵ kaip savo tarnybas²⁶.

110. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas mano, kad „analogiška kontrolė“ egzistuoja, kai perkančioji organizacija atitinkamą įmonę kontroliuoja taip, kad gali daryti įtaką jos sprendimams“²⁷, ir pažymi, jog „[t]ai turi būti galimybė daryti lemiamą įtaką šios įmonės strateginiams tikslams ir svarbiems sprendimams <...>. Kitaip tariant, perkančioji organizacija turi turėti galimybę vykdyti struktūrinę[,] <...> funkcinę <...> [ir veiksmingą] tos įmonės kontrolę <...>“²⁸

111. Taigi, mano tarpinė išvada – siūlau Teisingumo Teismui į trečiąjį ir ketvirtąjį klausimus atsakyti taip: asmuo yra Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies „a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus“, jeigu jo elgesį šios įstaigos arba asmenys kontroliuoja taip, kad jis negali veikti išties savarankiškai kaip privatiųjų santykių dalyvis ir tėra jų valios instrumentas, o tai turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

E – Penktasis klausimas

112. Paskutinis klausimas susijęs su Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b ir c punktais kartu: juo klausama, ar šiose nuostatose numatyti subjektai turi suteikti visą turimą informaciją apie aplinką, ar tik tą, kuri susijusi su viešųjų funkcijų vykdymu, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4.

113. Pareigos atskleisti informaciją, gautą vykdant viešąsias funkcijas, pagrindas yra tai, kad šią informaciją buvo galima gauti būtent dėl šių funkcijų vykdymo.

114. Keliamas klausimas, ar, remiantis šiuo pagrindu, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b ir c punkte numatytos įstaigos ir asmenys turi suteikti ir tą informaciją apie aplinką, kurią jie gavo vykdydami veiklą ne kaip „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal minėtą direktyvą.

115. Mano manymu, atsakant į šį klausimą reikia atskirti Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b ir c punktuose numatytus atvejus.

116. Šios nuostatos b punkte numatytiems įstaigoms ir asmenims, kaip įstaigoms ir asmenims, eksplisitiškai ir formaliai įgaliotiems įgyvendinti viešąją valdžią, informacijos atskleidimo pareiga turi būti taikoma lygiai taip pat kaip viešajai valdžiai siaurąja prasme, tai yra – pačiai valstybei. Pareiga suteikti galimybę susipažinti su visa jų turima informacija apie aplinką turi būti taikoma šioms įstaigoms ir asmenims visa apimtimi, nesvarbu, kokių pagrindu jie tą informaciją gavo, nes, kaip tvirtinau 101 punkte, jeigu tai sudaro geriausias sąlygas veiksmingai pasiekti Direktyvos 2003/4 tikslus, turi būti vadovaujasi formaliąja sąvokos „valstybė“ samprata.

117. Kalbant apie c punkte nurodytus asmenis ir įstaigas, reikia apsvarstyti dvi galimas situacijas: pirma, tokių subjektų ar asmenų, kurių veikla apsiriboja paslaugos valdymu tokiomis sąlygomis, dėl kurio jos laikytinos „valdžios institucijomis“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4, situaciją; antra, situaciją tokių įstaigų ir asmenų, kurie, be tokio valdymo, vykdo dar ir kitą visiškai nesusijusią veiklą, – taip gali būti, pvz., kai įstaigos ar asmenys kitoje teritorijoje valdo dar ir kitą su aplinka susijusią paslaugą, tačiau laisvos konkurencijos sąlygomis ir be galimybės būti kvalifikuoti kaip „valdžios institucija“, kaip ji suprantama pagal direktyvą.

25 — Nebūtinai *identiška*, kaip pažymėta 2008 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Coditel Brabant* (C-324/07) 46 punkte, kuriame nurodomas 2005 m. spalio 13 d. Sprendimo *Parking Brixen* (C-458/03) 62 punktas.

26 — Teismų praktika, kuri glaustai reziumuota, be daugelio kitų, 2012 m. lapkričio 29 d. Sprendime *Econord* (C-182/11 ir C-183/11).

27 — Minėto Sprendimo *Econord* 27 punktas.

28 — *Loc. ult. cit.*

118. Kiek tai susiję su pirmąja situacija, atsakymą galima rasti pačioje Direktyvoje 2003/4, kurios 3 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog „[v]alstybės narės užtikrina, kad būtų reikalaujama, jog valdžios institucijos, laikydamosi šios direktyvos nuostatų pareiškėjo prašymu pateiktų jų turimą *arba joms skirtą [kitų turimą]* informaciją apie aplinką <...>“²⁹. Galiausiai Direktyva 2003/4 valstybei – tiek valstybei *stricto sensu*, tiek „valdžios institucijai“ platesne prasme, t. y. kaip suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punktą, – nustatoma pareiga leisti susipažinti su jos turima informacija apie aplinką, nesvarbu, koku pagrindu ta informacija gauta; t. y. tiek tuo atveju, kai gavo ją įgyvendindama *imperium* galią, tiek tuo atveju, jeigu taip yra dėl jos, kaip privatinės teisės subjekto, veiklos.

119. Dėl antrosios situacijos pažymėtina, kad, mano nuomone, šie asmenys negali būti vertinami taip pat. „Valdžios institucijomis“ jie laikomi tik tiek, kiek vykdo veiklą, susijusią su aplinka tokiomis sąlygomis, dėl kurių jie kvalifikuotini kaip „institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies c punktą; tai yra kiek jie „pavaldūs“ viešajai valdžiai. Kitais atvejais jie yra tik privatūs asmenys, taigi, jiems negalioja direktyvos 3 straipsnio 1 dalies įpareigojimas.

120. Pripažįstu, kad, kaip nurodė šalys, tai tam tikromis aplinkybėmis gali lemti praktiškai sunkiai valdomą „hibridinę“ situaciją. Jeigu taip atsitiktų, manau, kad, atsižvelgiant į Direktyvos 2003/4 siekius ir paskirtį užtikrinti galimybę gauti viešosios valdžios pačia plačiausia prasme turimą informaciją, neapibrėžtumo atvejai visuomet sprendžiami informacijos prašytojo naudai.

121. Galiausiai mano paskutinė tarpinė išvada – siūlau Teisingumo Teismui į penktąjį klausimą atsakyti taip: Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytiems įstaigoms ir asmenims turi būti taikoma pareiga atskleisti informaciją tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir viešajai valdžiai siaurąja prasme, tai yra – pačiai valstybei. Ta pati pareiga tenka ir tos pačios nuostatos c punkte nurodytiems asmenims ir įstaigoms, jeigu jų veikla apsiriboja paslaugos valdymu tokiomis sąlygomis, dėl kurių jie kvalifikuotini kaip „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4. Vis dėlto įstaigos ir asmenys, kurie, be tokio valdymo, vykdo dar ir kitą visiškai nesusijusią veiklą, neprivalo suteikti informacijos, kurią gauna vykdydami šią veiklą. Jei kiltų abejonė, pirmenybė teiktina pareigai atskleisti informaciją.

VII – Išvada

122. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

- „1. Sprendžiant, ar fizinis arba juridinis asmuo „pagal nacionalinę teisę vykdo[o] viešojo valdymo funkcijas“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4/EB 2 straipsnio 2 dalies b punktą, turi būti atsižvelgiama vien į Sąjungos teisę, kiek tai susiję su „viešojo valdymo funkcijų“ apibrėžimu, o pagal valstybių narių teisę prireikus reikia nustatyti, kurie fiziniai ar juridiniai asmenys yra įgalioti šias funkcijas vykdyti.
2. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar aptariamoms vandentvarkos įmonėms gali pagal formalų ir eksplisitinį viešajai valdžiai būdingų galių suteikimo teisės aktą nustatyti privatiems asmenims pareigas be šių sutikimo, ir dėl to jų padėtis iš esmės yra lygiavertė administracijos organų padėčiai.
3. Privatus asmuo yra Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies „a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus“, jeigu jo elgesį šios įstaigos arba asmenys kontroliuoja taip, kad jis negali veikti ištis savarankiškai kaip privatiųjų santykių dalyvis ir tėra valstybės valios instrumentas, o tai turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

²⁹ — Paryškinta mano.

4. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytiems įstaigoms ir asmenims turi būti taikoma pareiga atskleisti informaciją tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir viešajai valdžiai siaurąja prasme. Ta pati pareiga tenka ir tos pačios nuostatos c punkte nurodytiems asmenims ir įstaigoms, jeigu jų veikla apsiriboja paslaugos valdymu tokiomis sąlygomis, dėl kurių jie kvalifikuotini kaip „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4. Vis dėlto įstaigos ir asmenys, kurie, be tokio valdymo, vykdo dar ir kitą visiškai nesusijusią veiklą, neprivalo suteikti informacijos, kurią gauna vykdydami šią veiklą. Jei kiltų abejonė, pirmenybė teiktina pareigai atskleisti informaciją.“