



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори разширен състав)

27 януари 2021 година\*

„Околна среда — Финансиране на електроцентрала на биомаса в Галисия — Решение на Съвета на директорите на ЕИБ за одобряване на финансирането — Достъп до правосъдие по въпроси на околната среда — Членове 9 и 10 от Орхуската конвенция — Членове 10—12 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Искане за вътрешно преразглеждане — Отхвърляне на искането като недопустимо — Допустимост на защитно възражение — Задължение за мотивиране — Понятие за акт, приет съгласно екологичното законодателство — Понятие за акт, който е правнообвързващ и има външни последици“

По дело T-9/19

**ClientEarth**, установено в Лондон (Обединеното кралство), за което се явяват J. Flynn, QC, H. Leith и S. Abram, barristers,

жалбоподател,

срещу

**Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)**, за която се явяват G. Faedo и K. Carr, в качеството на представители, подпомагани от B. Wägenbaur, адвокат,

ответник,

подпомагана от

**Европейска комисия**, за която се явяват F. Blanc и G. Gattinara, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на решението на ЕИБ — съобщено на жалбоподателя с писмо от 30 октомври 2018 г. — с което се отхвърля като недопустимо искането за вътрешно преразглеждане на решението на Съвета на директорите на ЕИБ от 12 април 2018 г. за одобряване на финансирането на проект за електроцентрала на биомаса в Галисия (Испания), отправено от жалбоподателя на 9 август 2018 г. на основание член 10 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126) и на основание на Решение 2008/50/ЕО на Комисията от 13 декември 2007 година за установяване на подробни правила за прилагане на Регламент № 1367/2006 във връзка със заявленията за вътрешно преразглеждане на административни актове (ОВ L 13, 2008 г., стр. 24),

\* Език на производството: английски.

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав),

състоящ се от: M. Van der Woude, председател, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (докладчик) и I. Nömm, съдии,

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 24 юни 2020 г.,

постанови настоящото

**Решение**

**Обстоятелствата по спора**

*Относно Орхуската конвенция*

- 1 На 25 юни 1998 г. в Орхус Европейската общност, понастоящем Европейски съюз, подписва Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“). Орхуската конвенция влиза в сила на 30 октомври 2001 г. Впоследствие тя е одобрена от името на Общността с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година за сключване от името на Европейската общност на Орхуската конвенция (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201). Считано от тази дата, Съюзът също е страна по тази конвенция.
- 2 Член 1 от Орхуската конвенция, озаглавен „Цел“, гласи, че „[з]а да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна [по конвенцията] гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на [...] конвенция[та]“.
- 3 Съгласно Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция предвиденото в член 9, параграфи 1 и 2 от нея право на достъп до правосъдие по въпроси на околната среда има за цел конкретно да гарантира закрепените с тази конвенция права на достъп до информация за околната среда и участие на обществеността в процеса на вземането на решения по въпроси на околната среда. От своя страна член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция гласи по-общо, че всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на евентуалните критерии, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, с които се нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.
- 4 В Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция се посочва и следното. Страните по Орхуската конвенция запазват значителна свобода на преценка при определянето на инстанциите (съдебни или административни) и на видовете производства (например гражданскоправни, административноправни или наказателноправни), които трябва да бъдат достъпни за целите на оспорването на действията и пропуските, визирани в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Като се има предвид общото задължение по член 3, параграф 1 от същата конвенция за създаване и поддържане на ясна, прозрачна и последователна рамка, няма пречка във връзка с различни видове действия или пропуски страните по Орхуската конвенция

да предвиждат различни процедури по обжалване. Целта на всяка административна или съдебна процедура по обжалване е да се коригират неправилните решения, действия и бездействия и в крайна сметка да се поправят вредите от закононарушения. Съгласно член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция страните по нея трябва да гарантират, че процедурите по обжалване предоставят „адекватни и ефективни“ средства за правна защита, включително при необходимост правна защита под формата на съдебна забрана. Освен че уточнява видовете средства за правна защита, член 9, параграфи 4 и 5 от Орхуската конвенция изисква страните по нея да гарантират, че посочените в параграфи 1—3 процедури по обжалване ще са „справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи“ и че съответната информация за тях ще е достъпна за обществеността.

***Относно политиката на Съюза в областта на околната среда и относно прилагането на член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция с Орхуския регламент***

- 5 Политиката на Съюза в областта на околната среда се основава на членове 191—193 ДФЕС, както и на член 11 ДФЕС, който насърчава устойчивото развитие във всички сектори.
- 6 Член 191 ДФЕС определя приложното поле на политиката на Съюза в областта на околната среда и предвижда поредица от цели (параграф 1), принципи (параграф 2) и критерии (параграф 3), които законодателят на Съюза трябва да спазва при прилагането на тази политика.
- 7 Съгласно член 191, параграф 1 ДФЕС целите на политиката на Съюза в областта на околната среда са следните:
  - „— опазване, защита и подобряване на качеството на околната среда;
  - защита на здравето на хората;
  - разумно и рационално използване на природните ресурси;
  - насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата“.
- 8 Към момента на настъпване на фактите конкретните действия на Съюза се основават главно на програмата за действие за околната среда за периода 2014—2020 г. Тя преследва три цели, а именно, първо, опазване на природния капитал (почвеното плодородие, качеството на въздуха и водата, биоразнообразие и т.н.), второ, превръщане на Съюза в нисковъглеродна и ресурсно ефективна икономика (третиране на отпадъците, борба с разхищението, рециклиране и т.н.), и трето, опазване на човешкото здраве и благосъстоянието на човека (борба срещу замърсяването, ограничаване на химикалите и т.н.). Освен тези цели политиката на Съюза в областта на околната среда е все по-интегрирана в другите области на дейност на Съюза. Например законодателният пакет в областта на климата и енергетиката за периода до 2020 г., а след това до 2030 г., включва задължителни национални цели за увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници в националното потребление.
- 9 В член 191, параграф 4 ДФЕС се уточнява обхватът на външната компетентност на Съюза в областта на околната среда. Той закрепва принципа на успоредната компетентност на държавите членки и на Съюза да сключват международни споразумения в областта на околната среда с трети страни и с компетентни международни организации.
- 10 За да осъществи целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, Общността, понастоящем Съюз, подписва Орхуската конвенция.

- 11 С оглед на прилагането на тази конвенция в правния ред на Съюза Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Регламент (ЕО) № 1367/2006 от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126, наричан по-нататък „Орхуският регламент“), който съгласно член 1, параграф 1, буква г) определя в частност „правила за прилагане на разпоредбите на Конвенцията към институции и органи на [Съюза], [...] по-специално чрез [...] предоставяне на достъп до правосъдие по екологични въпроси на нивото на [Съюза] съгласно условията, определени в [посочения] регламент“. Съгласно член 14 Орхуският регламент се прилага от 28 юни 2007 г.
- 12 Съгласно член 10, параграф 1 от Орхуския регламент всяка неправителствена организация (НПО), която отговаря на критериите, описани в член 11 от посочения регламент, има право чрез мотивирано искане да задейства вътрешно преразглеждане на административен акт от страна на институциите или органите на Съюза, които са приели същия съгласно екологичното законодателство.
- 13 Съгласно съображение 11 от Орхуския регламент административните актове с индивидуален характер трябва да е възможно да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане, когато са правнообвързващи и имат външни последици. В този смисъл член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент определя за целите на посочения регламент понятието „административен акт“ като всяка предприета от институция или орган на Съюза мярка с индивидуален характер съгласно екологичното законодателство, която е правнообвързваща и има външни последици.
- 14 В съображение 10 от Орхуския регламент се посочва, че „[п]редвид факта, че законодателството относно околната среда постоянно се развива, дефиницията на законодателство относно околната среда следва да се позовава на целите на екологичната политика на [Съюза], както е посочено в Договора [за функционирането на ЕС]“. В този смисъл член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент гласи, че за целите на този регламент „[екологично законодателство]“ означава законодателство на Съюза, което независимо от своята правна основа допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на Съюза, установени в Договора за функционирането на ЕС, а именно защитата, опазването и подобряването на качеството на околната среда, опазването на здравето на човека, разумното и рационално използване на природните ресурси и насърчаването на мерки на международно ниво за справяне с регионални и световни екологични проблеми.
- 15 Освен това по силата на член 12, параграф 1 от Орхуския регламент НПО, отправила искането за вътрешно преразглеждане на основание член 10 от посочения регламент, може да сезира Съда на Европейския съюз съгласно съответните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС.
- 16 В съображение 18 от Орхуския регламент законодателят уточнява в това отношение, че съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция и Договора за функционирането на ЕС целта на този регламент е да се осигури достъп до съдебни или други процедури за оспорване на действия и бездействия на публични органи, с които се нарушават разпоредбите на екологичното законодателство. Освен това той посочва, че разпоредбите относно достъпа до правосъдие трябва да бъдат в съответствие с Договора за функционирането на ЕС. Накрая, в съображения 19 и 21 от Орхуския регламент законодателят уточнява, че с цел да се гарантират адекватни и ефективни средства за правна защита, включително тези, които са налични пред Съда на Европейския съюз съгласно съответните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, е уместно институциите и органите на Съюза, които са издали оспорвания акт или са бездействали, да могат да преразгледат решението си, съответно да предприемат действия, и че

когато предишни искания за вътрешно преразглеждане са били неуспешни, засегнатата НПО трябва да може да заведе дело пред Съда на Европейския съюз съгласно съответните разпоредби от Договора за функционирането на ЕС.

- 17 От цитираните в точка 16 по-горе съображения от Орхуския регламент следва, че в установената с членове 10—12 от този регламент система за достъп до правосъдие по въпроси на околната среда вътрешното преразглеждане е замислено като административна процедура, предхождаща евентуалното обжалване пред съда на Съюза, сезиран съгласно съответните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС.
- 18 Освен това от същите съображения следва, че системата за достъп до правосъдие, установена с членове 10—12 от Орхуския регламент, има за предмет единствено контрола върху прилагането на екологичното законодателство на Съюза.
- 19 В този смисъл член 1, точка 1 от Решение 2008/50/ЕО на Комисията от 13 декември 2007 година за установяване на подробни правила за прилагане на [Орхуския регламент] във връзка със заявленията за вътрешно преразглеждане на административни актове (ОВ L 13, 2008 г., стр. 24) задължава всяка НПО, която иска вътрешно преразглеждане на административен акт или административно бездействие според изискванията на член 10 от Орхуския регламент, да посочи административния акт или твърдяното административно бездействие, предмет на искането за преразглеждане, както и разпоредбите на свързаната с опазването на околната среда нормативна уредба, които счита, че не са били спазени.

### ***Относно ЕИБ***

- 20 Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) е орган на Съюза, предназначен да допринася за постигането на неговите цели.
- 21 Съгласно член 308 ДФЕС ЕИБ притежава юридическа правосубектност, отделна от тази на Съюза. Тя се управлява и ръководи от собствените си органи. Разполага със собствени ресурси и бюджет.
- 22 Съгласно член 309 ДФЕС ЕИБ има за задача да допринася чрез капиталовите пазари и своите собствени ресурси за балансираното и стабилно развитие на вътрешния пазар в интерес на Съюза. С оглед на това тя улеснява, без да цели печалба, по-специално посредством предоставянето на заеми и гаранции, финансирането на различни проекти във всички сектори на икономиката, и в частност проекти от общ интерес за няколко държави членки, които са от такъв мащаб или естество, че не могат да бъдат финансирани изцяло със съществуващите средства в отделните държави членки.
- 23 Член 7, параграф 2 от Устава на ЕИБ, приет с приложения към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС Протокол № 5, предвижда в частност, че Съветът на губернърите приема общите насоки на кредитната политика на ЕИБ в съответствие с целите на Съюза. Съгласно член 7, параграф 3, буква б) от посочения устав за целите на член 9, параграф 1 от него Съветът на губернърите определя принципите, приложими към операциите по финансиране в рамките на мисията на ЕИБ.
- 24 Съгласно член 9, параграф 1 от Устава на ЕИБ Съветът на директорите на ЕИБ следи за разумното ѝ управление и гарантира, че тя се управлява в съответствие с разпоредбите на Договорите и на Устава и с общите насоки на Съвета на губернърите. Той взема решения относно предоставянето на финансиране и определя лихвените проценти по заемите.

- 25 В член 18 от Правилника за дейността на ЕИБ в приложимата за случая редакция, а именно тази след измененията от 20 януари 2016 г. (ОВ L 127, 2016 г., стр. 55), се уточнява, че в съответствие с член 9, параграф 1 от Устава на ЕИБ Съветът на директорите определя по предложение на Управителния комитет условията и реда, които съставляват общата рамка за предоставяне на финансиране, като в частност приема критериите за определяне на лихвените проценти. По предложение на Управителния комитет той приема решения за политиката по отношение на управлението на ЕИБ. Одобрява операциите по предоставяне на финансиране, по предложение на Управителния комитет. В общ план Съветът на директорите следи за правилното управление на ЕИБ в съответствие с Договора за функционирането на ЕС, Устава на ЕИБ и приетите от Съвета на гуверньорите директиви, както и с другите разпоредби, които уреждат дейността на ЕИБ при изпълнение на възложената ѝ по силата на Договора за функционирането на ЕС задача.
- 26 Член 16, параграф 1 от Устава на ЕИБ гласи, че тя предоставя финансиране в рамките на задачата, определена в член 309 ДФЕС.
- 27 Съгласно член 19, параграф 3 от Устава на ЕИБ Съветът на директорите се произнася по операции по финансиране, които са му представени от Управителния комитет, който съгласно член 11, параграф 3 от същия устав има подготвителна и изпълнителна роля по отношение на сключването на заеми и предоставянето на финансиране, по-специално под формата на кредити и гаранции.
- 28 Изявлението относно екологичните и социалните принципи и стандарти, одобрено от Съвета на директорите на 3 февруари 2009 г. (наричано по-нататък „Изявлението от 2009 г.“), и приетата от ЕИБ на 22 септември 2015 г. стратегия по отношение на климата, насочена към мобилизиране на финансиране за прехода към нисковъглеродна и устойчива на изменението на климата икономика (наричана по-нататък „стратегията за климата“), определят целите на заемодателната дейност и критериите за допустимост на проекти във връзка с околната среда.
- 29 В точка 22 от стратегията за климата ЕИБ посочва следното:
- „Като банка на [Съюза] ЕИБ има за задача да подкрепя целите на политиката на Съюза, а именно насърчаване на иновациите и уменията, на достъпа до финансиране за малки и средни предприятия, на стратегическата инфраструктура и на действията в полза на климата. ЕИБ допринася за постигането на всички тези свързани помежду им цели чрез отпускане на заеми, смесено финансиране (съчетаване на средства на ЕИБ с други източници на средства) и консултации. Съответствието с меродавните политики, качеството на портфейла и устойчивостта на решенията за финансиране се осигуряват посредством предварително надлежно проучване, извършвано за всички подпомагани от ЕИБ проекти [...]. Във връзка с действията в полза на климата, климатичните политики и инструменти на [Съюза], като схемата за търговия с емисии [...], стратегията за адаптиране към изменението на климата или пък рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г., са включени в съответните оперативни практики и процедури, прилагани при вземането на решения за предоставяне на финансиране. С действията си [ЕИБ] се стреми освен това да допринесе за изпълнението на дългосрочни планове като този за Европейски енергиен съюз или този за декарбонизацията, очертан от [Междуправителствения комитет по изменение на климата или] IPCC, според който световните емисии на парникови газове трябва да достигнат своя максимум до 2 г., да бъдат намалени с най-малко 50 % до 2050 г. в сравнение със нивото от 1990 г. и да станат почти нулеви или отрицателни до 2100 г., за да е възможно глобалното затопляне да се задържи под прага от 2 [градуса по Целзий]“.
- 30 В точка 36 от стратегията за климата се отбелязва, че и занапред най-малко 25 % от предоставяното от ЕИБ финансиране ще е за проекти, които подпомагат именно действията в полза на климата. В допълнение към традиционно следвания отраслов подход за определяне на

проектите, свързани с действията в полза на климата, точка 39 от стратегията за климата предвижда по-подробно отчитане на въздействието на проектите, за да се увеличи цялостният принос на ЕИБ.

- 31 Точка 24 от стратегията за климата изхожда от констатацията, че не всички отрасли имат едно и също въздействие върху климата и че най-важните отрасли от гледна точка на финансирането от страна на ЕИБ и на вида проекти са енергийният и транспортният. В нея се посочва, че съществен елемент на критериите за подбор и оценка на енергийните проекти е прилагането на емисионна норма по отношение на проектите за производство на електроенергия. Тази норма позволява да се изключат проектите, при които очакваните емисии не съответстват на целите на Съюза, като същевременно се спазва принципът на технологична неутралност. Във всички случаи предимство се дава на проектите за енергийна ефективност.
- 32 В точка 47 от стратегията за климата се посочва, че ще се подготви типология на проектите със силно въздействие по отрасли, като се проучат наличните пътни карти за декарбонизация в съответните отрасли или въглеродния интензитет на последните. В рамките на Съюза очертаните от Съюза и от държавите членки политики, сред които е в частност дългосрочната визия на Съюза за нисковъглеродно и устойчиво на изменението на климата общество, а също и националните планове за действие в полза на енергията от възобновяеми източници и адаптационните програми, трябва да бъдат основни отправни точки като пътни карти.
- 33 Освен това в точка 72 от стратегията за климата се уточнява, че оценката на емисиите на парникови газове се използва и при анализирането на проектите за производство на електроенергия от гледна точка на емисиите, както и при изследването на въздействието на водоелектрическите и биоенергийните проекти върху климата. Затова точността, съгласуваността и съпоставимостта на тези оценки представляват важни аспекти на предварителното проучване.
- 34 Изявлението от 2009 г. задължава ЕИБ да спазва във връзка с всяко финансиране изискванията за социална и екологична устойчивост. В него се посочва, че за да получи финансиране, даден проект трябва да допринася за постигането на една или повече цели на политиката на Съюза, като например да предвижда подходящи действия в отговор на заплахата, която представляват климатичните промени, посредством инвестиции за тяхното намаляване или за приспособяването към тях, в частност чрез подкрепата за проекти за енергийна ефективност, възобновяеми източници на енергия, по-малко замърсяващи източници на енергия или улавяне на въглероден диоксид, или да допринася за устойчивото управление на природните ресурси (т. 10). Съгласно Изявлението от 2009 г. ЕИБ насърчава сектора на електроенергията от възобновяеми източници, поставя ударение върху енергийната ефективност във всички финансирани от нея проекти, а операциите ѝ по финансиране отговарят на другите инвестиционни приоритети на Съюза в областта на климата (т. 77). ЕИБ се старее и да създаде условия за устойчиво използване на земята, и в частност на горите, като смята това за важно и допринасящо за смекчаването на климатичните промени, за приспособяването към тези промени и за опазването на биологичното разнообразие (т. 77).
- 35 Освен това в Изявлението от 2009 г. се изисква финансираните от ЕИБ проекти да отговарят на установените от нея общи екологични стандарти, които произтичат от правото на Съюза и при необходимост могат да бъдат допълвани от други добри международни практики или по-строги стандарти, наложени от ЕИБ (т. 31 и 32). То изисква и спазването на процесуални норми като разпоредбите на изменената Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1) [точка 35, която обаче се отнася до Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на

някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 1985 г., стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), впоследствие отменена с Директива 2011/92].

- 36 Накрая, съгласно точки 78 и 82 от Изявлението от 2009 г. ЕИБ полага дейни усилия да открива и насърчава проектите, водещи до значително намаляване на емисиите на парникови газове, по методи, които тя проучва и разработва в сътрудничество с други международни финансови институции, и взема предвид съответните ползи в своите финансови и икономически анализи.

### ***Относно проекта Curtis и финансирането му от ЕИБ***

- 37 Проектът за изграждане в община Куртис (Тексейро), провинция Ла Коруня, област Галисия (Испания), на електроцентра на биомаса с мощност от около 50 MWe, захранвана с дървесни отпадъци от район с радиус от 100 км (наричан по-нататък „проектът Curtis“), е сред спечелилите проекти в проведена от Кралство Испания през 2016 г. процедура за възлагане на проекти за енергия от възобновяеми източници.
- 38 В края на 2016 г. организаторът на проекта Curtis се свързва със службите на ЕИБ, за да представи техническите му характеристики и да започне обсъжданията относно възможността за финансиране.
- 39 Въз основа на наличната информация и на резултата от обсъжданията с организатора службите на ЕИБ постигат съгласие по предварителна докладна записка относно проекта Curtis.
- 40 На 4 декември 2017 г. Управителният комитет на ЕИБ одобрява предварителната докладна записка, с която на службите официално се разрешава да започнат процедурата по проучване на проекта Curtis.
- 41 На 13 декември 2017 г. описанието на проекта Curtis е публикувано на интернет страницата на ЕИБ в съответствие с изискванията на политиката за прозрачност на групата на ЕИБ, състояща се от ЕИБ и Европейския инвестиционен фонд. В него се посочва, че производството на електроенергия от възобновяеми източници допринася за постигането на целта на Съюза да се смекчат последиците от изменението на климата. Гарантирайки търсенето на дървесни остатъци, проектът трябвало да смекчи последиците от горските пожари в Галисия и да допринесе за устойчивостта на горските и като цяло на стопанските дейности в този район.
- 42 На 15 декември 2017 г. ЕИБ иска от Европейската комисия да даде становище по проекта Curtis, както е предвидено в член 19 от Устава на ЕИБ. На 12 февруари 2018 г. Комисията изпраща на ЕИБ положително становище по проекта Curtis.
- 43 На 18 декември 2017 г. ЕИБ иска становището на Кралство Испания в съответствие с член 19 от Устава на ЕИБ. На 20 декември 2017 г. то изпраща становище, в което посочва, че няма възражения.
- 44 На заседание от 20 март 2018 г. Управителният комитет дава одобрение за това пред Съвета на директорите да се представи предложение за финансиране на проекта Curtis, под референтен номер „Дос 18/291“ (наричано по-нататък „предложението за финансиране“), със собствени ресурси на ЕИБ, а пред инвестиционния комитет на Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) — искане за гаранция на Съюза за същия проект, доколкото последният се отличава със специфичен профил на риска и поради това се счита за специална дейност по смисъла на член 16, параграф 3 от Устава на ЕИБ.



- 45 На заседание от 9 април 2018 г. инвестиционният комитет на ЕФСИ одобрява използването на гаранцията на Съюза за проекта Curtis.
- 46 С решение, което е прието на заседание, проведено в Люксембург (Люксембург) на 12 април 2018 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), Съветът на директорите одобрява предложението за финансиране в размер до 60 милиона евро под формата на заем, който да се отпусне на създаден за целта субект, наречен „Special Purpose Vehicle“. Спорното решение е отбелязано в протокола от заседанието.
- 47 С писмо от 13 април 2018 г. ЕИБ уведомява организатора за спорното решение, като посочва, че предварителното одобрение за финансирането на проекта Curtis не създава никакво задължение за ЕИБ да отпусне заема, но позволява на организатора да вземе необходимите мерки за сключването на същия.
- 48 На 28 юни 2018 г. спорното решение е публикувано на интернет страницата на ЕИБ.
- 49 Подробностите относно условията и реда за финансиране на проекта Curtis са договорени между организатора и различните заемодатели, които освен ЕИБ включват и търговска банка, агенция за експортно кредитиране, национална насърчителна банка и заемодател, тип „мецанин“. След като окончателните условия са договорени между всички страни и различните проучвателни доклади са изготвени, резултатът от преговорите и проучвателната процедура е представен на Управителния комитет в окончателна докладна записка, която същият одобрява на 16 юли 2018 г.
- 50 На 23 юли 2018 г. службите на ЕИБ подписват вътрешно споразумение относно условията на договора за финансирането на проекта Curtis. Съответните документи по договора са подписани на 25 юли 2018 г.
- 51 Първото плащане по отпуснатото от ЕИБ финансиране е извършено на 29 август 2018 г. Предвидено е работата по проекта Curtis да приключи преди края на 2019 г. Както посочва ЕИБ в съдебното заседание в отговор на устен въпрос на Общия съд, от този момент нататък изпълнението на проекта Curtis върви по план.

***Относно жалбоподателя и оспорването от негова страна на финансирането на проекта Curtis***

- 52 Жалбоподателят, ClientEarth, е НПО, работеща за опазването на околната среда.
- 53 На 9 август 2018 г. жалбоподателят подава до ЕИБ искане за вътрешно преразглеждане на спорното решение на основание член 10 от Орхуския регламент и Решение 2008/50.
- 54 В искането за вътрешно преразглеждане са посочени различни основания, процесуално- и материалноправни. По същество и доколкото спорното решение се основава на съдържащите се в предложението за финансиране съображения, жалбоподателят в частност твърди, че в спорното решение Съветът на директорите е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че проектът Curtis съществено допринася за политиката на Съюза, отговаряйки на три от преследваните от него цели.
- 55 Най-напред жалбоподателят оспорва извода, че проектът Curtis допринася за постигането на испанските и европейските цели, що се отнася до производството на енергия от възобновяеми източници, до енергийната сигурност и до околната среда. Що се отнася до приноса за постигането на испанските и европейските цели във връзка с производството на енергия от възобновяеми източници, той отбелязва, че такъв изобщо не е доказан, тъй като в

предложението за финансиране се посочва, че е много вероятно да се окаже, че не цялата дървесина, която ще се използва като гориво в централата на биомаса, отговаря на стандартите за устойчивост, определени в Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 2009 г., стр. 16), в приложимата ѝ към момента на приемането на спорното решение редакция, или че проектът Curtis не се изпълнява в предвидените срокове. Що се отнася до приноса за постигането на енергийна сигурност, жалбоподателят отбелязва, че същият се опровергава от съдържащата се в предложението за финансиране констатация, че доколкото испанският електроенергиен пазар се отличава със значителен свръхкапацитет, проектът имал ниска икономическа стойност за общата електроенергийна система. Що се отнася до приноса за постигането на екологични цели, жалбоподателят изтъква, че такъв изобщо не е доказан, тъй като електрическата ефективност на проекта била прекалено ниска, за да допринесе наистина за постигането на целите за производство на енергия от възобновяеми източници.

- 56 По-нататък жалбоподателят оспорва извода, че проектът Curtis допринасял за предотвратяването на горските пожари и за устойчивостта на горскостопанските дейности в Галисия. Той поддържа, че този извод се основава на неправилно тълкуване на Ley 7/2012 de montes de Galicia (Закон 7/2012 за горските райони на Галисия) от 28 юни 2012 г. (ВОЕ, бр. 217 от 8 септември 2012 г., стр. 63275) и на неправилна преценка на действителните последици на централата на биомаса върху горскостопанските дейности в Галисия, които, благоприятствайки дървесните монокултури, на практика можели да доведат до увеличаване на риска от пожари.
- 57 Накрая, жалбоподателят оспорва извода, че проектът Куртис бил в съответствие с отдаваното от ЕИБ предимство на заемите в полза на енергията от възобновяеми източници и на борбата с изменението на климата. Той отбелязва, че този извод почива на погрешен анализ, който надценява електрическата ефективност на проекта Curtis или свързаните с него ползи за околната среда, като същевременно подценява някои значителни рискове, които могат да се отразят на жизнеспособността или срока за изпълнение на проекта, както и въздействието му върху околната среда, като увеличаването на горската сеч в Галисия, което в частност създава съмнение, че равносметката от проекта Curtis би била положителна от гледна точка на парникови газове.
- 58 С писмо от 30 октомври 2018 г., подписано от генералния ѝ секретар и заместник-началника на правната ѝ служба, ЕИБ уведомява жалбоподателя, че искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение е отхвърлено като недопустимо, тъй като не се отнася до акт, който може да бъде предмет на вътрешно преразглеждане, а именно „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент (наричано по-нататък „обжалваният акт“).
- 59 В обжалвания акт, първо, ЕИБ изтъква, че спорното решение не произвежда външни правнообвързващи последици и не може да породи права за трето лице. Въпросното решение било само вътрешен акт по смисъла на членове 9 и 19 от Устава на ЕИБ, който е необходим, за да се подпише съответният договор за финансиране, но не води непременно до подписването на същия, нито създава за насрещната страна право да изисква това. Подобно решение не било сравнимо с решението за възлагане на обществена поръчка, тъй като не се вземало в уредена от правото в областта на обществените поръчки процедура, нито пък с решението по тръжна процедура, а било въпрос за търговска и политическа дискреционна власт, с която ЕИБ разполага по силата на Договорите и на своя устав.
- 60 Второ, ЕИБ твърди, че спорното решение не е прието „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент, който определя „[екологичното законодателство]“ като „законодателство [...], което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на [Съюза], както е установено в Договора [...]“.

- 61 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че проектът Curtis се ползва от гаранцията на Съюза, предоставена от ЕФСИ на основание на Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 година за [ЕФСИ], Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 —[ЕФСИ] (ОВ L169, 2015г., стр. 1), което според него е изисквало да се вземат предвид свързаните с въпросния проект екологични ограничения, ЕИБ твърди, че независимо дали предоставената от Съюза гаранция е основание финансиранят от нея проект да попадне в обхвата на „екологичното законодателство“, решението да се предостави такава гаранция е взето не от нейния Съвет на директорите, а от инвестиционния комитет на ЕФСИ.
- 62 Що се отнася до довода, че се е ангажирала да насърчава екологичните цели при използването на собствените си ресурси, ЕИБ поддържа, че това не е достатъчно, за да се заключи, че финансирането на проекта Curtis или всяко друго проектно финансиране, одобрено в съответствие с Устава на ЕИБ, е ipso facto финансиране, одобрено от нея въз основа на екологичното законодателство на Съюза. Подобен довод би разширил изкуствено пределите на „законодателството на Съюза“ отвъд приложното поле на Орхуския регламент по начин, несъвместим с институционалната роля и задачата на ЕИБ съгласно Устава.

### **Производството и исканията на страните**

- 63 На 8 януари 2019 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 64 На 22 март 2019 г. ЕИБ представя писмена защита в секретариата на Общия съд.
- 65 С молба, постъпила в секретариата на Общия съд на 6 април 2019 г., Комисията иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на ЕИБ. На 11 април 2019 г. жалбоподателят заявява, че няма да представя становище по въпросната молба, а ЕИБ прави изявление в същия смисъл на 29 април 2019 г. С решение от 2 май 2019 г. председателят на първи състав на Общия съд допуска исканото встъпване.
- 66 На 7 май 2019 г. жалбоподателят представя реплика в секретариата на Общия съд.
- 67 На 17 юни 2019 г. Комисията представя изявление при встъпване.
- 68 На 3 юли 2019 г. ЕИБ представя дублика в секретариата на Общия съд.
- 69 Съответно на 3 юли и 8 юли 2019 г. ЕИБ и жалбоподателят внасят становища по представеното от Комисията изявление при встъпване.
- 70 На 4 август 2019 г. на основание член 106, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд жалбоподателят представя мотивирано становище относно провеждането на съдебно заседание за изслушване на устните състезания.
- 71 Поради частичното обновяване на състава на Общия съд настоящото дело е разпределено на нов съдия докладчик, заседаващ във втори състав.
- 72 По предложение на втори състав Общият съд решава на основание член 28 от Процедурния правилник да преразпредели делото на разширен съдебен състав. Освен това, тъй като член от състава е възпрепятстван да заседава, председателят на Общия съд на основание член 17, параграф 2 от Процедурния правилник определя себе си за попълване на състава. В съответствие с член 10, параграф 5 от посочения правилник той поема и председателството на състава по това дело.

- 73 След доклада на съдията докладчик Общият съд (втори състав) решава да започне устната фаза на производството.
- 74 Устните състезания и отговорите на страните на зададените им устно въпроси от Общия съд са изслушани в съдебното заседание от 24 юни 2020 г.
- 75 Жалбоподателят моли Общия съд:
- да отмени обжалвания акт,
  - да осъди ЕИБ да заплати съдебните разноски.
- 76 ЕИБ, подкрепена от Комисията, моли Общия съд:
- да отхвърли жалбата,
  - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

### **От правна страна**

- 77 Жалбоподателят изтъква в жалбата си две основания за отмяна. Първото основание за отмяна по същество се състои от две части, като се твърди неправилно прилагане на Орхуския регламент. По това първо основание за отмяна жалбоподателят по същество поддържа, че с приемането на обжалвания акт ЕИБ неправилно е приложила, що се отнася до спорното решение, някои от условията, при които даден акт може да се квалифицира като „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент. Второто основание за отмяна е нарушение на задължението за мотивиране.
- 78 ЕИБ, подкрепена от Комисията, приканва Общия съд да постанови — преди дори да разгледа двете посочени от жалбоподателя основания за отмяна — че жалбата е неоснователна, доколкото искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение също е недопустимо, тъй като е несъвместимо с независимостта, с която ЕИБ разполага във връзка с финансовите си операции. Освен това тя иска жалбата да бъде отхвърлена, тъй като изтъкнатите в нея две основания за отмяна не са налице. Комисията посочва, че поддържа, наред с другото, доводите, които ЕИБ противопоставя на първото основание за отмяна.
- 79 Преди двете основания за отмяна, посочени от жалбоподателя в подкрепа на жалбата му, следва да се разгледа възражението, което ЕИБ изтъква в своя защита.

### ***По защитното възражение на ЕИБ***

- 80 ЕИБ, подкрепена от Комисията, приканва Общия съд да постанови — преди дори да разгледа двете посочени от жалбоподателя основания за отмяна — че жалбата е неоснователна, доколкото искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение също е недопустимо, тъй като е несъвместимо с независимостта, с която ЕИБ разполага във връзка с финансовите си операции.
- 81 Жалбоподателят изразява несъгласие с това, като посочва, че що се отнася до искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение, в обжалвания акт ЕИБ не е изтъкнала никакъв довод за недопустимост на това искане поради несъвместимостта му с независимостта, с която разполагала във връзка с финансовите си операции, така че такъв довод не е допустима защита срещу разглежданата в настоящото производство жалба.

- 82 При условията на евентуалност жалбоподателят поддържа, че като не е споменала този аспект в обжалвания акт, ЕИБ е нарушила задължението си за мотивиране, както се отбелязва във връзка с второто основание за отмяна.
- 83 Доколкото в отговор на изтъкнатите основания за отмяна ЕИБ се позовава на своята самостоятелност и независимост, жалбоподателят поддържа, че доводите ѝ са крайни, неоснователни и вече многократно отхвърлени от съда на Съюза.
- 84 В отговор на аргументите на жалбоподателя ЕИБ поддържа, че съответно има право да изтъкне пред Общия съд нов довод за недопустимост на искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение, тъй като този довод само подсилва вече изложеното от нея гледище в обжалвания акт, че въпросното искане е недопустимо, и цели да отговори на изложените в жалбата аргументи, в съответствие с принципа за зачитане на правото на защита, с принципа на равните процесуални възможности и със състезателното начало.
- 85 Освен това тя смята, че не е нарушила задължението си за мотивиране, тъй като не била длъжна отнапред конкретно да изложи в обжалвания акт всички доводи, които би могла да изтъкне при евентуална жалба срещу посочения акт. За първи път в отговор на устен въпрос на Общия съд в съдебното заседание ЕИБ заявява, че в обжалвания акт по същество е изтъкнала довод за недопустимост на искането за вътрешно преразглеждане поради несъвместимостта му с независимостта, с която разполагала във връзка с финансовите си операции, посочвайки, от една страна, в шести абзац от този акт, че „всяко решение на ЕИБ дали, и евентуално по какъв начин, да подкрепи проект, който е потенциално допустим, е въпрос на търговска и политическа дискреционна власт, призната на [ЕИБ] с Договорите и Устава“, и от друга страна, в осми абзац от същия акт, че застъпването от жалбоподателя гледище би довело до положение, което „вече не би било съвместимо нито с институционалната роля на ЕИБ, нито с възложената ѝ съгласно Устава задача“.
- 86 В случая, с оглед на изразеното от жалбоподателя несъгласие с настоящото защитно възражение на ЕИБ, първо следва да се прецени допустимостта на последното.
- 87 Най-напред следва да се припомни, че предвиденото в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз право на добра администрация включва по-специално, по силата на параграф 2, буква в) от същия член, задължението на администрацията да мотивира своите решения. Съгласно член 296 ДФЕС актовете, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, трябва да бъдат мотивирани. Член 10, параграф 2 от Орхуския регламент също изисква писмената позиция на институциите или органите на Съюза, сезирани с искане за вътрешно преразглеждане на техен акт, да е мотивирана. Изложените мотиви следва да дават възможност на заявителя да разбере съображенията на компетентната институция или орган (заключение на генералния адвокат Szpunar по дело TestBioTech и др./Комисия, C-82/17 P, EU:C:2018:837, т. 49).
- 88 В рамките на контрола за законосъобразност по член 263 ДФЕС Общият съд не може да замени мотивите на издателя на обжалвания акт със свои мотиви и не може да попълни празнина в мотивите на този акт със свои собствени мотиви, така че проверката, която извършва, не е свързана с нито една преценка, съдържаща се в него (вж. решение от 18 юли 2013 г., UEFA/Комисия, C-201/11 P, EU:C:2013:519, т. 65 и цитираната съдебна практика).
- 89 В случая, както ясно личи от четвъртия му абзац, обжалваният акт почива на един-единствен довод за недопустимост, а именно че спорното решение не е „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент. Освен това от петия и седмия абзац от посочения акт ясно личи, че самият довод се състои от два поддОВОДА, а именно, първо, че

спорното решение не произвежда никакви правнообвързващи външни последици, и второ, че същото решение не е било прието „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент.

- 90 Единствено при преценката на тези два поддвода, а не на някакъв самостоятелен довод, ЕИБ — за да отхвърли застъпването от жалбоподателя обратно тълкуване на понятието „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент — споменава по неясен и общ начин търговската и политическата дискреционна власт, която ѝ е призната с Договорите и Устава, както и институционалната си роля и задачата, която ѝ е възложена съгласно посочения устав.
- 91 Следователно, ако разгледа настоящото защитно възражение по същество, Общият съд би се оказал в положение, при което трябва да замени мотивите на ЕИБ със свои — нещо, което не е оправомощен да прави. В случая, ако е искала надлежно да основе решението си на допълнителен самостоятелен довод, ЕИБ е трябвало да оттегли обжалвания акт и да приеме нов акт, основан по-специално на посочения довод.
- 92 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се отхвърли като недопустимо защитното възражение на ЕИБ, че искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение било недопустимо, тъй като било несъвместимо с независимостта, с която тя разполагала във връзка с финансовите си операции.

#### *По съществува на жалбата*

- 93 Що се отнася до двете основания за отмяна, изтъкнати в подкрепа на жалбата, второто се отнася до нарушението на съществено процесуално правило, приложимо за обжалвания акт, а именно задължението за мотивиране на същия, докато първото, а именно неправилно прилагане на Орхуския регламент, опорочаващо обжалвания акт, се отнася до материалната законосъобразност на същия.
- 94 Ако съответният акт не съдържа достатъчно мотиви по съществен въпрос, определящ взетото от издателя му решение, съдът на Съюза не може да упражни контрол по същество върху този акт, поради което, преди да се произнесе по основанията, с които страните оспорват правилността на същия, трябва да провери дали мотивите му са достатъчни (вж. в този смисъл решение от 4 март 2009 г., *Tirrenia di Navigazione* и др./Комисия, T-265/04, T-292/04 и T-504/04, непубликувано, EU:T:2009:48, т. 98 и 99).
- 95 По тези съображения в случая второто основание за отмяна следва да се разгледа преди първото.

#### *По второто основание за отмяна, а именно неизпълнение на задължението за мотивиране*

- 96 Жалбоподателят упреква ЕИБ, че при приемането на обжалвания акт не е изпълнила задължението си за мотивиране. Посоченият акт представлявал „правен акт“, подлежащ на мотивиране по силата на член 296 ДФЕС и на правата, признати в член 41, параграф 2, буква в) и член 47 от Хартата на основните права. Това било потвърдено от генералния адвокат Szpunar в точка 49 от заключението му по дело *TestBioTech* и др./Комисия (C-82/17 P, EU:C:2018:837). Според жалбоподателя мотивите на обжалвания акт не са достатъчни, за да се разберат съображенията на ЕИБ да заключи, че спорното решение, чието вътрешно преразглеждане се иска, не отговаря на някои от условията, при които даден акт може да се квалифицира като „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент, а именно, от една страна, да е приет „съгласно [екологичното законодателство]“, и от друга

страна, да е „правнообвързва[щ] и [да] има външни последици“. По-специално жалбоподателят упреква ЕИБ, че в обжалвания акт не е отговорила на всички фактически или правни доводи, които той е изложил в искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение.

- 97 ЕИБ оспорва доводите на жалбоподателя и поддържа, че второто основание за отмяна не е налице.
- 98 От вече цитираната в точка 87 по-горе съдебна практика следва, че за обжалвания акт важи задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС и припомнено в член 10, параграф 2 от Орхуския регламент.
- 99 Съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, органа, службата или агенцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста на акта, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. решение от 5 март 2009 г., Франция/Съвет, С-479/07, непубликувано, ЕУ:С:2009:131, т. 49 и цитираната съдебна практика). В частност увреждащият акт е достатъчно мотивиран, ако е издаден в познат за заинтересованото лице контекст (вж. в този смисъл решение Съвет/Комисия, С-409/13 Р, ЕУ:С:2015:217, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 100 Пак от съдебната практика следва, че предвиденото в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране представлява съществено процесуално изискване, което трябва да се разграничава от въпроса за правилността на мотивите, който пък е свързан с материалната законосъобразност на спорния акт (вж. решение от 5 март 2009 г., Франция/Съвет, С-479/07, непубликувано, ЕУ:С:2009:131, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 101 С обжалвания акт ЕИБ отхвърля като недопустимо искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение, с мотива че то не се отнася до акт, който може да бъде предмет на вътрешно преразглеждане, а именно „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент. Това гледище се основава по същество на изложените в точки 59—62 по-горе съображения, и по-точно че спорното решение не отговаря на някои от условията по член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент, за да може да се квалифицира като „административен акт“, доколкото, от една страна, не произвежда правнообвързващи външни последици, и от друга страна, не е било прието съгласно екологичното законодателство.
- 102 В това отношение мотивите в обжалвания акт са достатъчни, за да може жалбоподателят да се запознае със съображенията, поради които ЕИБ е отхвърлила като недопустимо искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение, което му е изпратила, и да оспори правилността на тези мотиви в рамките на първото основание за отмяна. Освен това тези мотиви са достатъчни, за да може Общият съд, разглеждайки първото основание за отмяна, да упражни съдебен контрол върху правилността на посочения акт (вж. т. 105—173 по-долу).
- 103 Ето защо предвид действително съдържащите се в обжалвания акт мотиви жалбоподателят няма основание да твърди, че ЕИБ не е изпълнила задължението си да мотивира същия.
- 104 Поради това второто основание за отмяна, а именно неизпълнение на задължението за мотивиране, не е налице.

*По първото основание за отмяна, а именно неправилно прилагане на Орхуския регламент*

- 105 По същество жалбоподателят поддържа, че с приемането на обжалвания акт ЕИБ неправилно е приложила, що се отнася до спорното решение, някои от условията, при които даден акт може да се квалифицира като „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент.
- 106 Това основание се състои от две части, първата от които се отнася до неправилното прилагане на условието актът да е „правнообвързва[щ] и [да] има външни последици“, а втората — до неправилното прилагане на условието актът да е приет „съгласно [екологичното законодателство]“.
- 107 Като начало следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на правото на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, с оглед на международното право, особено когато подобни разпоредби целят именно да приведат в действие международно споразумение, сключено от Съюза (решение от 14 юли 1998 г., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 22, вж. също и решение от 19 декември 2019 г., *Nederlands Uitgeversverbond и Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, т. 38 и цитираната съдебна практика). Когато тълкува разпоредбите на директиви за прилагане спрямо държавите членки на изискванията на член 9, параграф 4 от Орхуската конвенция, съдът на Съюза отбелязва, че преследваната от законодателя на Съюза цел се състои в това на заинтересованата общественост да се предостави „широк достъп до правосъдие“ и че тази цел е свързана в по-широк смисъл с желанието на законодателя на Съюза да съхрани, защити и повиши качеството на околната среда и да даде възможност на обществеността да играе активна роля в това отношение (решение от 11 април 2013 г., *Edwards и Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, т. 31 и 32). Съответно той приема, че макар страните по Орхуската конвенция да разполагат с известна свобода на преценка при прилагането на член 9, параграф 3 от тази конвенция, все пак е удачно да се възприеме подход, който в голяма степен защитава полезното действие и целите на конвенцията във връзка със задълженията за прилагане, които имат държавите членки (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Jääskinen по съединени дела Съвет и др./*Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P—C-403/12 P, EU:C:2014:310, т. 132 и цитираната съдебна практика). По сходни съображения двете условия, посочени в точка 106 по-горе, следва, доколкото е възможно, да се тълкуват в светлината на член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция (вж. по аналогия решение от 18 юли 2013 г., *Deutsche Umwelthilfe*, C-515/11, EU:C:2013:523, т. 32 и цитираната съдебна практика) и следователно с оглед на изискването да се осигури ефективен достъп на жалбоподателя до правосъдие.
- 108 Освен това и по съображения за целесъобразност втората част на първото основание за отмяна следва да се разгледа преди първата.

*– По втората част на първото основание за отмяна, а именно твърдението за неправилно прилагане на посоченото в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент условие актът да е приет „съгласно [екологичното законодателство]“*

- 109 Жалбоподателят твърди, че с приемането на обжалвания акт ЕИБ неправилно е приложила, що се отнася до спорното решение, посоченото в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент условие актът да е приет „съгласно [екологичното законодателство]“.
- 110 Жалбоподателят поддържа, че съгласно съдебната практика „[екологичното законодателство]“, така както е дефинирано в член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент, има широко значение, което не се ограничава до въпросите, свързани с опазването на околната среда в тесен смисъл. То обхващало всяко законодателство на Съюза, което допринася за преследването на



целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, независимо от неговата правна основа или естество. Жалбоподателят твърди, че в искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение е посочил разпоредбите на екологичното законодателство, които не били спазени от ЕИБ в спорното решение.

- 111 Според жалбоподателя обстоятелствата, при които Съветът на директорите е приел спорното решение, сочат, че то е било прието съгласно „[екологичното законодателство]“, така както същото е дефинирано в член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент.
- 112 ЕИБ, подкрепена в това отношение от Комисията, оспорва доводите на жалбоподателя и поддържа, че във втората си част първото основание за отмяна не е налице.
- 113 ЕИБ изтъква, че спорното решение е прието на основание член 19, параграф 3 от Устава на ЕИБ, тоест на основание на разпоредба от първичното право на Съюза, която не се отнася до околната среда. От друга страна, видно от член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент, под „[екологично законодателство]“ в този регламент се имало предвид вторичното законодателство на Съюза, което допринася за преследването на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда. Фактът, че ЕИБ преследва екологични цели в рамките на финансирани с нейни собствени ресурси операции, не бил достатъчен, за да се заключи, че спорното или всяко друго решение от същия вид е прието въз основа на законодателството на Съюза в областта на околната среда, и най-вече че с него се нарушават конкретни разпоредби от екологичното законодателство, както се посочва в съображение 18 от Орхуския регламент и в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Мотивите на спорното решение били неотнормирани в това отношение, както и препращането към директива, чиито адресати, предвид естеството ѝ, били само държавите членки. Твърде разширителното тълкуване на понятието за екологично законодателство било изкуствено, надхвърляло приложното поле на Орхуския регламент и подкопавало независимостта, с която ЕИБ разполагала във връзка с финансовите си операции, както и задачата ѝ съгласно Устава. В рамките на задачата, определена в член 309 ДФЕС, тя трябвало по-специално да допринася за балансираното и стабилно развитие на вътрешния пазар в интерес на Съюза, като посредством предоставянето на заеми и гаранции улеснява финансирането на проекти, отговарящи на определени критерии. Решенията ѝ били инвестиционни и не прилагали пряко екологичното законодателство. Отговорност за спазването на същото под надзора на компетентните национални органи носели организаторите при изпълнението на съответните проекти. Също така въздействието на проекта Curtis върху околната среда било фактическо обстоятелство, което не давало основание да се заключи от правна гледна точка, че спорното решение е прието съгласно екологичното законодателство.
- 114 ЕИБ счита за ирелевантно всяко препращане към правния режим на предоставяната от ЕФСИ гаранция на Съюза, и по-специално към Регламент 2015/1017, тъй като спорното решение не е прието в приложение на посочения режим. Решението на Съвета на директорите било независимо от решението на инвестиционния комитет на ЕФСИ. Във всеки случай с приложимия към гаранцията на Съюза правен режим и с предоставянето на тази гаранция в полза на проекта Curtis се преследвали множество други общи цели, различни от опазването на околната среда и на ресурсите. В член 3 от Регламент 2015/1017 ясно се посочвало, че предназначението на гаранцията на Съюза било по-скоро да се предоставя подкрепа за инвестициите и малките и средни предприятия, отколкото за екологичните цели, посочени в член 191, параграф 1 ДФЕС и член 192, параграф 2 ДФЕС.
- 115 Освен това ЕИБ отхвърля доводите, изведени от правната рамка, в която е прието спорното решение, и от обстоятелствата, на които то се основава. Предназначението на Изявлението от 2009 г. било единствено да направлява проучването на проектите преди вземането на решения за финансиране. Ставало въпрос за вътрешен акт, който не променял нейната задача, такава каквато е определена в Договора за функционирането на ЕС, който не споменавал сред ключовите ѝ функции опазването на околната среда. Освен това обстоятелството, че в

предложението за финансиране на проекта Curtis в частност се споменават свързани с този проект екологични ползи, не било достатъчно, за да се приеме, че спорното решение, основаващо се на това предложение, е било прието съгласно екологичното законодателство.

- 116 С втората част на първото основание за отмяна се поставя въпросът дали в обжалвания акт ЕИБ неправилно е приела, че спорното решение не е мярка с индивидуален характер, приета „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент.
- 117 Съгласно член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент „[екологично законодателство]“ означава законодателство на Съюза, което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, така както те са установени в Договора за функционирането на ЕС: защита, опазване и подобряване на качеството на околната среда, опазване на здравето на човека, разумно и рационално използване на природните ресурси и насърчаване на мерки на международно ниво за справяне с регионални и световни екологични проблеми.
- 118 От текста на член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент следва, че законодателят на Съюза препраща към изброените в член 191, параграф 1 ДФЕС цели, за да даде на понятието за екологично законодателство в този регламент широко значение, което не се свежда до въпросите, свързани с опазването на естествената околна среда в тесен смисъл (решение от 14 март 2018 г., TestBioTech/Комисия, T-33/16, EU:T:2018:135, т. 43 и 44, вж. също в този смисъл заключението на генералния адвокат Jääskinen по съединени дела Съвет и др./Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P—C-403/12 P, EU:C:2014:310, т. 128).
- 119 Освен това тази констатация се потвърждава от член 192, параграф 2 ДФЕС, съгласно който екологичното законодателство, като материя на дял XX от Договора за функционирането на ЕС, може да включва също така разпоредби предимно от фискален характер, мерки, които се отнасят до градоустройството и устройството на територията, до земеползването и до количественото управление на водните ресурси или пряко или косвено до наличието на такива ресурси, както и мерки, които съществено влияят върху избора на държавите членки между различни енергоизточници и общата структура на тяхното енергоснабдяване. Ако понятието за екологично законодателство се тълкува стеснително, такива разпоредби и мерки в голямата си част биха попаднали извън тази област (решение от 14 март 2018 г., TestBioTech/Комисия, T-33/16, EU:T:2018:135, т. 45).
- 120 Освен това следва да се отбележи, че съгласно член 2, параграф 2 от Орхуския регламент въпросните административни актове и административни бездействия не включват мерките или бездействията на институция или орган на Съюза, в качеството им на административен орган за преразглеждане, съгласно в частност членове 101, 102, 106, 107, 228, 258, 260 и 325 ДФЕС относно правилата за конкуренция, производството за установяване на неизпълнение на задължения, процедурата пред Европейския омбудсман и процедурата във връзка с борбата с измамите. Фактът, че законодателят е сметнал за необходимо да предвиди подобни изключения, също показва, че понятието за екологично законодателство в Орхуския регламент поначало трябва да се тълкува много широко (решение от 14 март 2018 г., TestBioTech/Комисия, T-33/16, EU:T:2018:135, т. 46).
- 121 Освен това под „законодателство на [Съюза]“ в член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент трябва да се разбира всяка разпоредба с общ характер от вторичното право на Съюза, в противовес на „административния акт“, който е определен в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент като „всяка мярка с индивидуален характер“. Всъщност към момента на приемането на този регламент, а именно 6 септември 2006 г., Договорът от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г., все още не е бил въвел в правото на Съюза

разграничението между актовете с общ характер на законодателни актове, приети по законодателна процедура, и подзаконов актове, приети по друга процедура. Ето защо не може да се приеме, че посочването на това понятие е пречка да се вземат предвид като „екологично законодателство“ разпоредбите на „подзаконов акт“ по смисъла на Договора от Лисабон, а именно акт с общ характер, който не е приет нито по обикновената законодателна процедура, нито по специална законодателна процедура по смисъла на член 289, параграфи 1—3 ДФЕС.

- 122 Освен това такава ограничителна дефиниция би била пречка да се вземе предвид всеки приет от ЕИБ акт с общ характер, като декларациите на принципи и стандарти или стратегиите, приети от нея при упражняването на институционалната ѝ самостоятелност (вж. т. 28—36 по-горе).
- 123 Всъщност следва да се припомни, че с оглед на постигането на целите на Договора за функционирането на ЕС органите на ЕИБ приемат — под формата на политики, стратегии, указания, принципи или стандарти — вътрешни правила от общ характер, които биват надлежно публикувани и приведени в действие и които, независимо от това дали са обвързващи или не в тесен смисъл, ограничават правото на преценка, упражнявано от ЕИБ при осъществяването на дейността ѝ (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 27 април 2012 г., *De Nicola/ЕИБ*, T-37/10 P, EU:T:2012:205, т. 40 и цитираната съдебна практика, от 16 септември 2013 г., *De Nicola/ЕИБ*, T-618/11 P, EU:T:2013:479, т. 36 и от 19 юли 2017 г., *Dessi/ЕИБ*, T-510/16, непубликувано, EU:T:2017:525, т. 43). Когато преценява дали приет от ЕИБ акт е законосъобразен, съдът на Съюза взема предвид приетата от нея вътрешна правна уредба (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 16 септември 2013 г., *De Nicola/ЕИБ*, T-618/11 P, EU:T:2013:479, т. 42).
- 124 В случая, противно на поддържаното от ЕИБ в съдебното заседание, с оглед на постигането на целите на Договора за функционирането на ЕС в областта на околната среда, нормите от общ характер, уреждащи заемодателната ѝ дейност, и в частност екологичните критерии, на които трябва да отговарят проектите, за да е допустимо финансиране от страна на ЕИБ, следва да се приравнят на разпоредби на екологичното законодателство на Съюза по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Орхуския регламент.
- 125 Накрая, от текста и логиката на член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция, с оглед на който трябва, доколкото е възможно, да се тълкува Орхуският регламент (вж. т. 107 по-горе), следва, че би трябвало да е възможно да се оспорват всички актове на публични органи, с които се нарушават разпоредбите на екологичното законодателство. В този смисъл достъпът до правосъдие по въпроси на околната среда не следва да се ограничава така, че да важи само за актовете на публични органи с формално правно основание разпоредба на екологичното законодателство.
- 126 Поради всички тези съображения и с оглед на едно общо тълкуване на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, което е непротиворечиво и е в съответствие с изискването да се осигурят адекватни и ефективни средства за правна защита (вж. т. 4 по-горе), съдържащото се в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент понятие за мярка с индивидуален характер, приета „съгласно [екологичното законодателство]“, трябва да се тълкува разширително, в смисъл че обхваща не само, както поддържа ЕИБ, подкрепена в това отношение от Комисията, мерките с индивидуален характер, приети на основание на разпоредба от вторичното право, която допринася за преследването на целите на Съюза в областта на околната среда, така както са посочени в член 191, параграф 1 ДФЕС, а всяка мярка с индивидуален характер, за която се прилагат изисквания на вторичното право на Съюза, които независимо от правното си основание, са насочени пряко към постигането на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда.
- 127 Следователно остава да се провери дали спорното решение може да се разглежда като такава мярка с индивидуален характер.

- 128 В това отношение от точка 11 от приложения към преписката по настоящото производство протокол от заседанието от 12 април 2018 г. се вижда, че със спорното решение Съветът на директорите одобрява на това заседание предложението за финансиране.
- 129 От точки 21—23 от предложението за финансиране е видно, че приносът на проекта Curtis за следваните от Съюза политики щял да е значителен, доколкото този проект подкрепя испанските и европейските цели във връзка с производството на енергия от възобновяеми източници и допринася за сигурността на енергийните доставки и за постигането на екологични цели. Той допринасял и за предотвратяването на горските пожари и за устойчивостта на горскостопанските дейности в Галисия, като насърчавал местното търсене на дървесни остатъци. Финансирането на проекта било съобразено и допринасяло за предимството, което ЕИБ отдавала в рамките на заемодателната си политика, на енергията от възобновяеми източници и на действията в полза на климата.
- 130 В точка 24 от предложението за финансиране се отбелязва, че този проект отговаря на условията, за да получи финансиране от ЕИБ на основание член 309, първа алинея, буква в) ДФЕС, тъй като е от общ интерес в енергийната област.
- 131 В точка 25 от предложението за финансиране се посочва, че проектът Curtis щял да отстрани неефективността на пазара, доколкото проектите за производство на електро- и топлоенергия с ниски емисии на въглерод намаляват външните разходи, свързани с въглерода и със замърсяването на въздуха.
- 132 Освен това в точка 30 от предложението за финансиране се уточнява, че проектът Curtis допринася за постигането на целите във връзка с енергията от възобновяеми източници за 2020 г., определени в испанския план за действие относно енергията от възобновяеми източници, приет в съответствие с член 4, параграф 1 от Директива 2009/28, в редакцията ѝ, приложима към момента на приемането на спорното решение.
- 133 Накрая, в точка 34 от предложението за финансиране се посочва, че от гледна точка на своята „[у]стойчивост“, стига да „са изпълнени съответните условия (вж. информационния лист относно екологичните и социалните аспекти), в екологично и социално отношение проектът [Curtis] е подходящ за финансиране [от ЕИБ]“.
- 134 В информационния лист относно екологичните и социалните аспекти на проекта Curtis от 12 април 2018 г. (наричан по-нататък „информационният лист“), споменат в точка 34 от предложението за финансиране, се посочват резултатите от оценка на въздействието на проекта върху околната среда, която компетентният национален орган е решил да извърши в съответствие с член 4, параграф 2 от Директива 2011/92 в редакцията ѝ, приложима към момента на приемането на спорното решение.
- 135 По-нататък в информационния лист са посочени ангажиментите, поети от организатора на проекта, за да се гарантира устойчивостта на използваната в рамките на проекта биомаса в зависимост от някои критерии, изброени в този лист. По-специално организаторът се ангажира използваната в рамките на проекта Curtis биомаса да отговаря критериите за устойчивост, определени в Директива 2009/28, в редакцията ѝ, приложима към момента на приемането на спорното решение, както и в Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 295, 2010 г., стр. 23), чиято цел е борбата с незаконната сеч и свързаната с нея търговия.

- 136 Накрая, в информационния лист се отразява резултатът от въглеродния отпечатък на проекта, изчислен от ЕИБ в съответствие със собствените ѝ оценителни методи, като се подчертава, че доколкото този проект щял да замени комбинираното производство на електроенергия от нови и съществуващи електроцентрали, общият му относителен ефект щял да бъде нетно намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> еквивалент със 151 килотона годишно.
- 137 С оглед на посочените по-горе резултати и ангажименти службите на ЕИБ заключават в информационния лист, че в екологично и социално отношение проектът Curtis е подходящ за финансиране от ЕИБ.
- 138 От гореизложеното следва, че в съответствие с правото на Съюза и с вътрешните правила от общ характер, уреждащи посочената в точки 28—36 по-горе заемодателна дейност на ЕИБ, в спорното решение се установява, че в случая са спазени някои екологични критерии за допустимост, които са приети от ЕИБ при упражняване на институционалната ѝ самостоятелност и които са пряко насочени към постигането на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда.
- 139 По-специално от материалите по делото е видно, че спорното решение е прието с мотива, че проектът Curtis отговаря на произтичащите от Изявлението от 2009 г. и от стратегията за климата цели на заемодателната дейност на ЕИБ и критерии за допустимост на проекти за околната среда, по-специално защото подкрепя европейските и испанските цели във връзка с производството на енергия от възобновяеми източници, в съответствие е с предвидените във вторичното право на Съюза критерии за устойчивост и разпоредби за борба с незаконната сеч и дава възможност за постигането на нетно намаление на емисиите на CO<sub>2</sub> еквивалент на испанско и европейско равнище.
- 140 Доколкото в него се констатира, че проектът Curtis отговаря на тези екологични критерии за допустимост, спорното решение наистина е мярка с индивидуален характер, приета „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент.
- 141 За сметка на това, доколкото спорното решение е прието от Съвета на директорите, няма основание да се изследва дали, както поддържа жалбоподателят, друго решение относно проекта Curtis, взето от инвестиционния комитет на ЕФСИ, с което се предоставя гаранцията на Съюза за този проект (вж. т. 45 по-горе), също е прието при спазване на изискванията, допринасящи за преследването на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда.
- 142 С оглед на констатациите, направени в точки 138 и 140 по-горе, жалбоподателят основателно поддържа в случая, че ЕИБ е допуснала грешка в преценката, като е посочила, че спорното решение не може да се счита за мярка с индивидуален характер, приета „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент, и съответно за акт, подлежащ на вътрешно преразглеждане в съответствие с член 10, параграф 1 от същия регламент.
- 143 Поради това във втората си част първото основание за отмяна е налице. Като се има предвид обаче кумулативният характер на условията, при които даден акт може да бъде квалифициран като „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент, които се оспорват във връзка с всяка отделна част на посоченото основание за отмяна, по-нататък следва да се разгледа първата част на същото основание за отмяна.

– По първата част на първото основание за отмяна, а именно твърдението за неправилно прилагане на посоченото в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент условие актът да „е правнообвързва[щ] и [да] има външни последици“

- 144 Жалбоподателят твърди, че с приемането на обжалвания акт ЕИБ неправилно е приложила, що се отнася до спорното решение, посоченото в член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент условие актът да е „правнообвързва[щ] и [да] има външни последици“.
- 145 ЕИБ, подкрепена в това отношение от Комисията, оспорва доводите на жалбоподателя и поддържа, че в първата му част първото основание за отмяна не е налице.
- 146 Тя счита, че в съответствие със съдебната практика има право да отхвърли като недопустимо всяко искане за вътрешно преразглеждане, което, както в случая, не отговаря на определени условия, поставени от Орхуския регламент за подаването на такова искане. Както било видно от изпратеното до организатора писмо от 13 април 2018 г., спорното решение не породило никакво задължение за ЕИБ да отпусне заема на създадения за целта субект по проекта Curtis и не предоставяло никакво право на организатора на този проект, нито променяло правното му положение. Единствените актове, които били правнообвързващи и имали външни последици в това отношение, били документите по договора за финансирането на проекта Curtis от ЕИБ, подписани на 25 юли 2018 г., които не представлявали „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) и член 10, параграф 1 от Орхуския регламент. Спорното решение било само задължителен етап от вътрешния процес на вземане на решения в ЕИБ. Тъй като ставало въпрос за операция по финансиране на проект, процесът протекъл на два етапа. Първо, Съветът на директорите дал принципно съгласие за финансирането на проекта Curtis от ЕИБ, без да посочи получателя на заема. Второ, Управителният комитет одобрил окончателно въпросното финансиране, след като в изпълнение на спорното решение и в приложение на член 11, параграф 3 от Устава на ЕИБ определил неговите окончателни условия и ред в рамките на даденото от Съвета на директорите принципно съгласие. Водените от службите на ЕИБ преговори по договора били ключов етап, чийто успех не бил гарантиран, за което свидетелствал миналият опит във връзка с други проекти.
- 147 Според ЕИБ, подкрепена в това отношение от Комисията, нито актовете в хода на вътрешния ѝ процес на вземане на решения, нито договорът за заем са „административни актове“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) и член 10, параграф 1 от Орхуския регламент. Това било в съответствие с независимостта, с която ЕИБ разполагала във връзка с финансовите си операции, както и с факта, че банковата ѝ дейност не била приравнима на административна дейност. Следователно положението в случая не било сравнимо с това по делата, по които е постановено решение от 31 януари 2019 г., International Management Group/Комисия (C-183/17 P и C-184/17 P, EU:C:2019:78), в които очевидно ставало въпрос за административен акт. Що се отнася до член 271, буква в) ДФЕС, на който се позовава жалбоподателят, той имал за цел единствено да гарантира специалните процесуални права, предоставени на държавите членки и на Комисията с член 19 от Устава на ЕИБ, в рамките на вътрешния ѝ процес на вземане на решенията относно отпускането на заеми, и не давал никакво право на оспорване по същество на решенията за отпускане на заем. Що се отнася до процедурата по вътрешно преразглеждане, предвидена в член 10 от Орхуския регламент, тя нямала за цел да подобри качеството на процеса на вземане на решения, а да разшири достъпа на някои заявители до съществуващите пред съдилищата на Съюза правни средства за защита, в съответствие с член 12 от същия регламент. Не било допустимо да се иска вътрешно преразглеждане на акт, който не е обжалваем по смисъла на член 263 ДФЕС, тъй като той не пораждал правни последици по отношение на трето лице, с които да се нарушава екологичното законодателство.
- 148 С първата част на първото основание за отмяна се поставя въпросът дали в обжалвания акт ЕИБ неправилно е приела, че спорното решение не е мярка, която е „правнообвързваща и има външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент.

- 149 Като начало следва да се припомни, че предвидената в член 10 от Орхуския регламент административна процедура за вътрешно преразглеждане открива възможност за обжалване пред Съда на Европейския съюз, който в съответствие с член 12 от същия регламент трябва да бъде сезиран „съгласно съответните разпоредби на Договора [за функционирането на ЕС]“ и следователно по принцип при спазване на условията, определени в член 263 ДФЕС. Като се има предвид връзката между понятието за акт, който е „правнообвързва[щ] и има външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент, и понятието за акт, произвеждащ правно действие по отношение на трети лица по смисъла на член 263 ДФЕС, е разумно, за да се осигури цялостна съгласуваност, първото да се тълкува в съответствие с второто.
- 150 Комисията и впоследствие ЕИБ по същество предлагат изначално да се приеме, че спорното решение не е административен акт, тъй като се отнася до финансовите дейности на ЕИБ, във връзка с които същата трябва да може да действа напълно независимо.
- 151 Както обаче бе констатирано в точка 92 по-горе, при обстоятелствата в настоящия случай не е допустимо защитното възражение на ЕИБ, че подаденото от жалбоподателя искане за вътрешно преразглеждане на основание член 10 от Орхуския регламент и Решение 2008/50 било несъвместимо с „особения статут“, предоставен ѝ с Договора за функционирането на ЕС.
- 152 Следователно вниманието трябва да се съсредоточи върху това дали спорното решение е „правнообвързващ[о] и има външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Орхуския регламент и съответно дали е било „предназначен[о] да произвед[е] правно действие по отношение на трети страни“ по смисъла на член 263 ДФЕС.
- 153 Съгласно постоянната съдебна практика, за да се установи дали дадени актове или решения са „предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни“ по смисъла на член 263 ДФЕС, следва да се има предвид същността им, а не тяхната форма и да се изследва дали те произвеждат задължителни правни последици, които са в състояние да засегнат интересите на трето лице, променяйки съществено правното му положение (вж. в този смисъл определения от 21 юни 2007 г., Финландия/Комисия, C-163/06 P, EU:C:2007:371, т. 40 и цитираната съдебна практика и от 2 септември 2009 г., E.ON Ruhrgas и E.ON Földgáz Trade/Комисия, T-57/07, непубликувано, EU:T:2009:297, т. 30 и цитираната съдебна практика). Не е такъв случаят с вътрешните мерки, които не произвеждат никакво действие извън вътрешната сфера на институцията, органа, службата или агенцията на Съюза, които са ги приели (вж. в този смисъл решение от 17 юли 1959 г., Phoenix-Rheinrohr/Върховен орган, 20/58, EU:C:1959:14, стр. 181). Когато става въпрос за актове или решения, които се изготвят поетапно, по-специално в рамките на вътрешна процедура, такъв не е и случаят с актовете или решенията, които са чисто подготвителни, доколкото те не закрепват окончателно позицията на институцията, органа, службата или агенцията на Съюза по отношение на нито един аспект от посочената процедура (вж. в този смисъл решение от 7 март 2002 г., Satellimages TV5/Комисия, T-95/99, EU:T:2002:62, т. 32—41). Накрая, не е такъв случаят и с обикновените изпълнителни актове или решения (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 1988 г., Les Verts/Парламент, 190/84, EU:C:1988:94, т. 7 и 8; вж. също в този смисъл заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Ismeri Еуропа/Сметна палата, C-315/99 P, EU:C:2001:243, EU:C:2001:243, т. 47).
- 154 В случая, за да се извърши посоченото в точка 152 по-горе изследване в светлината на принципите, припомнени в точка 153 по-горе, следва да се разгледат както съдържанието на спорното решение, така и контекстът, в който то е прието.
- 155 Съгласно член 9, параграф 1 от Устава на ЕИБ Съветът на директорите е този, който взема решенията относно предоставянето на финансиране и определя лихвените проценти по заемите. На основа на взето с квалифицирано мнозинство решение той може да делегира някои

от своите правомощия на Управителния комитет. В случай на делегиране той определя условията и реда на същото и контролира неговото изпълнение. Член 11, параграф 3 от Устава на ЕИБ гласи, че Управителният комитет е отговорен за текущото функциониране на ЕИБ под ръководството на председателя и контрола на Съвета на директорите, че подготвя решенията на този съвет, в частност решенията относно предоставянето на финансиране, и че осигурява изпълнението на тези решения.

156 В член 17 от Правилника за дейността на ЕИБ, в редакцията му, приложима към момента на приемането на спорното решение, а именно тази след измененията от 20 януари 2016 г. (ОВ L 127, 2016 г., стр. 55), се уточнява следното: „[з]аседанията на Съвета на директорите се протоколират. Протоколите се подписват от председателстващия заседанието и водещия на заседанието, на което са одобрени, както и от секретаря по време на заседанието“.

157 Член 18, параграф 1 от същия правилник освен това гласи:

„В съответствие с член 9 (1) от устава [на ЕИБ], Съветът на директорите разполага със следните правомощия:

[...]

одобрява операциите на банката по предоставяне на финансиране и гаранции, по предложение на Управителния комитет [...]“.

158 Съгласно член 18, параграф 2 от Правилника за дейността на ЕИБ „[в] общ план, [Съветът на директорите] следи за правилното управление на [ЕИБ] в съответствие с Договора [за функционирането на ЕС], устава и приетите от Съвета на губернърите директиви, както и другите разпоредби, които уреждат дейността на [ЕИБ] при изпълнение на възложената ѝ по силата на Договора [за функционирането на ЕС] задача“.

159 В член 18, параграф 3 от Правилника за дейността на ЕИБ се припомня предвидената в член 9, параграф 1 от Устава на ЕИБ възможност за делегиране на правомощия на Управителния комитет, като се уточнява, че такова решение се взема с квалифицирано мнозинство.

160 Съгласно член 18, параграф 4 от Правилника за дейността на ЕИБ Съветът на директорите „упражнява всички други предвидени по устав[а на ЕИБ] права и посредством правилата и решенията, които приема, възлага на Управителния комитет съответните изпълнителни правомощия, като се подразбира, че съгласно член 11(3) от устава, Управителният комитет отговаря за текущата работа на [ЕИБ], като се отчита пред президента и подлежи на надзор от страна на Съвета на директорите“.

161 Както вече бе посочено, от точка 11 от протокола от заседанието от 12 април 2018 г., приложен към преписката по настоящото производство, е видно, че на това заседание Съветът на директорите одобрява предложението за финансиране.

162 От точка 5 от предложението за финансиране се вижда, че за да може да се ползва от схемата за подпомагане, въведена с Real Decreto 413/2014 por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (Кралски указ 413/2014 за производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници, когенерация и отпадъци) от 6 юни 2014 г. (ВОЕ, бр. 140 от 10 юни 2014 г., стр. 43876), проектът Curtis трябва да бъде финализиран, изпитан и приведен в изпълнение към 28 март 2020 г., което означава много съгъстен график за приключване, и в крайна сметка, одобряване на финансирането. По тази причина службите на ЕИБ посочват, че са решили процесът за финансово одобрение да тече успоредно с предварителното проучване от страна на техническия



съветник на заемодателите и с етап II от проучването на проекта от службите на ЕИБ, бидейки наясно с факта, че предвид значимите рискове, установени по отношение на проекта Curtis, в крайна сметка е възможно да се окаже, че ЕИБ не може да участва във финансирането му.

- 163 В точка 15 от предложението за финансиране се обяснява по-подробно предложената структура за одобряването на проекта. Съгласно тази точка „[о]перацията следва обичайната двуетапна процедура за одобрение, приложима във връзка с проектното финансиране. След първоначалното одобрение от Съвета на директорите окончателният резултат от проучването и подробната документация относно заема и проекта се представят на Управителния комитет за окончателно одобрение. Тази процедура [ще позволи] на [ЕИБ] да спазва строгите оперативни и търговски срокове, изисквани за операциите по проектно финансиране, и по-специално за проекта [Curtis]. В случай че окончателните условия се отклоняват от посочените в акта за одобрение условия, ще бъде поискано ново одобрение от Съвета на директорите в съответствие с процедурата на [ЕИБ]“.
- 164 Освен това от констатацията, направена в точка 139 по-горе, е видно, че спорното решение е прието с мотива, че проектът Curtis отговаря на произтичащите от Изявлението от 2009 г. и от стратегията за климата цели на заемодателната дейност на ЕИБ и критерии за допустимост на проекти за околната среда, по-специално защото той подкрепя европейските и испанските цели във връзка с производството на енергия от възобновяеми източници, в съответствие е с предвидените във вторичното право на Съюза критерии за устойчивост и разпоредби за борба с незаконната сеч и дава възможност за постигането на нетно намаление на емисиите на CO<sub>2</sub> еквивалент на испанско и европейско равнище.
- 165 С писмо от 13 април 2018 г. (вж. т. 47 по-горе) ЕИБ съобщава на организатора на проекта Curtis, че Съветът на директорите е одобрил заема за финансиране на посочения проект и основните условия по договора за финансиране, като същевременно отбелязва, че „[т]ова съобщение не създава никакво правно задължение за отпускането на посочения по-горе заем, а целта му е [въпросният организатор] да предприеме необходимите постъпки за сключването на заема“.
- 166 В електронно писмо, което отдел „Гражданско общество“ на ЕИБ изпраща на жалбоподателя на 16 август 2018 г. и което последният прилага към преписката по настоящото дело, за да може да се позове на него в подкрепа на доводите си, ЕИБ заявява на жалбоподателя, че „[ц]ялата информация за околната среда, която е от значение за проучването на операцията по финансиране [на проекта Curtis,] е била съобщена на Съвета на директорите на етап I [от проучването на посочения проект] и [е] станала обществено достояние чрез [касаещия проекта] информационен лист относно социалните и екологичните аспекти. Етап [II] от проучването се отнася единствено до техническите, икономическите и финансовите аспекти на операцията по финансиране. Документите по етап [II] от проучването не съдържат никаква информация за околната среда и затова са извън обхвата на заявлението [за достъп до информация за околната среда във връзка с проекта Curtis, което жалбоподателят е изпратил]“.
- 167 От съдържанието на спорното решение и от контекста, в който то е прието, ясно личи, че същото отразява окончателното — след гласуването в Съвета на директорите — становище на ЕИБ, че е допустимо да финансира проекта Curtis предвид неговите социални и екологични аспекти, които отговарят на произтичащите от Изявлението от 2009 г. и от стратегията за климата цели на заемодателната дейност на ЕИБ и критерии за допустимост на проекти за околната среда.
- 168 Всъщност, дори да се окаже, че проучването на проекта Curtis трябва да продължи и след спорното решение и че някои технически, икономически и финансови аспекти на операцията по финансиране, от които зависи предоставянето на заема, все още предстои да бъдат разгледани от Управителния комитет, това проучване вече няма да се отнася до екологичните и

социалните аспекти на посочения проект, по които Съветът на директорите е взел окончателно становище в спорното решение с оглед на цялата релевантна информация в предложението за финансиране и в информационния лист.

- 169 В отговор на устен въпрос, поставен от Общия съд в съдебното заседание, ЕИБ признава, че спорното решение закрепва окончателното становище на Съвета на директорите — който е компетентният в това отношение орган — че е допустимо ЕИБ да финансира проекта Curtis предвид неговите екологични и социални аспекти. В този смисъл не става въпрос нито за предварително мнение на Съвета на директорите, нито за междинно решение, което да подготви окончателното решение на този съвет на директорите.
- 170 От това следва, че дори — както твърди ЕИБ в настоящото производство и посочва в писмото си до организатора на проекта Curtis от 13 април 2018 г. — спорното решение да не е равносилно на правно задължение за отпускането на заема на създадения за целта субект, доколкото остава да се проучат други технически, икономически и финансови аспекти на посочения проект, това решение все пак поражда някои окончателни правни последици по отношение на трети лица, и по-специално по отношение на организатора на проекта, доколкото констатира, че е допустимо ЕИБ да финансира този проект предвид неговите екологични и социални аспекти, позволявайки съответно на въпросния организатор да предприеме следващите стъпки, необходими за сключването на отпуснатия му заем, както се посочва в изпратеното до него от ЕИБ писмо от 13 април 2018 г. С оглед на тези екологични и социални аспекти последващото решение, с което Управителният комитет предоставя заема, след извършено допълнително проучване на неизследваните аспекти на проекта Curtis, може най-много да се разглежда като обикновено изпълнително решение по смисъла на цитираната в точка 153 по-горе съдебна практика.
- 171 Предмет на процедурата по вътрешно преразглеждане, въведена с Орхуския регламент, следва да са именно екологичните и социалните аспекти (вж. в това отношение точки 16, 18 и 19 по-горе) и в искането си за вътрешно преразглеждане жалбоподателят оспорва в частност оценката на ЕИБ за устойчивостта на проекта Curtis и за приноса на същия за постигането на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда (вж. в това отношение точки 54—57 по-горе и точки 80—123 от искането за вътрешно преразглеждане). В този смисъл посоченото искане се отнася, поне отчасти, до окончателните правни последици, които спорното решение е породило по отношение на трети лица.
- 172 Поради това следва да се приеме, че първото основание за отмяна е налице и в първата си част.
- 173 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се приеме, че първото основание за отмяна е налице във всичките си части, и съответно да се отмени обжалваният акт.

### **По съдебните разноски**

- 174 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 175 В случая ЕИБ е загубила делото. Освен това жалбоподателят изрично е поискал ЕИБ да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 176 Поради това ЕИБ следва да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на жалбоподателя.
- 177 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

178 Поради това Комисията следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав)

реши:

- 1) **Отменя решението на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) — съобщено на ClientEarth с писмо от 30 октомври 2018 г. — с което се отхвърля като недопустимо искането за вътрешно преразглеждане на решението на Съвета на директорите на ЕИБ от 12 април 2018 г. за одобряване на финансирането на проект за електроцентра на биомаса в Галисия (Испания), отправено от ClientEarth на 9 август 2018 г. на основание член 10 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността и на основание на Решение 2008/50/ЕО на Комисията от 13 декември 2007 година за установяване на подробни правила за прилагане на Регламент № 1367/2006 във връзка със заявленията за вътрешно преразглеждане на административни актове.**
- 2) **ЕИБ понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на ClientEarth.**
- 3) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.**

Van der Woude

Tomljenović

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nõmm

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 януари 2021 година.

Подписи