



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ

представено на 15 декември 2022 година¹

Съединени дела C-212/21 P и C-223/21 P

Европейска инвестиционна банка (ЕИБ) (C-212/21 P)

и

Европейска комисия (C-223/21 P)

срещу

ClientEarth

„Обжалване — Околна среда — Орхуска конвенция — Регламент № 1367/2006 — Преразглеждане на административни актове с оглед на екологичното законодателство — Европейска инвестиционна банка — Кредитиране — Правомощия на съдилищата на Съюза“

I. Въведение

1. Могат ли организации за опазване на околната среда да оспорват кредитирането от Европейската инвестиционна банка (наричана по-нататък „ЕИБ“ или „Банката“) поради нарушаване на разпоредби на екологичното законодателство? Именно това е предметът на настоящото производство по обжалване.

2. За да приложи Орхуската конвенция², с така наречения „Регламент относно Орхуската конвенция“³ Съюзът всъщност установява процедура за преразглеждане, която позволява по-специално на организациите за опазване на околната среда да подават жалби във връзка с нарушения на екологичното законодателство на Съюза, извършени от институции и органи на Съюза.

3. На това основание ClientEarth, неправителствена организация („НПО“) в областта на околната среда, подава искане до Банката за преразглеждане на решението на Съвета на директорите на ЕИБ, с което се одобрява финансирането за електроцентраля на биомаса в

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 1998 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204), приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

³ 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).

Испания (наричано по-нататък „спорното решение“). Банката обаче отказва да преразгледа спорното решение, тъй като според нея то не представлява административен акт в областта на екологичното законодателство, който е правно обвързващ и поражда външни последици (наричано по-нататък „оспорваното писмо“).

4. В решение от 27 януари 2021 г., ClientEarth/ЕИБ (Т-9/19, ЕУ:Т:2021:42) (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), Общият съд се ограничава до проверка на мотивите на оспорваното писмо. От друга страна, Общият съд отхвърля, без да разгледа по същество, довода на Банката, че искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение е недопустимо, тъй като е несъвместимо с независимостта, с която разполага ЕИБ във връзка с финансовите си операции, тъй като според Общия съд този довод не се съдържа в мотивите на посоченото писмо.

5. Последният довод на Банката обаче трябва да бъде разгледан служебно, тъй като засяга компетентността на съдилищата на Съюза да се произнесат по настоящия спор. Освен това трябва да се анализират възраженията срещу констатациите на Общия съд относно мотивите на оспорваното писмо.

II. Правна уредба

A. Орхуска конвенция

6. Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция предвижда, че страните по Конвенцията осигуряват на представителите на обществеността достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или бездействия на частноправни субекти и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство относно околната среда. Съгласно член 9, параграф 4 тези процедури трябва да предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита и да са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да са недостъпно скъпи.

Б. Регламента относно Орхуската конвенция

7. С приемането на Регламента относно Орхуската конвенция се прилага по-специално член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция за институциите или органите на Европейския съюз.

8. Член 2, параграф 1 от Регламента относно Орхуската конвенция дефинира различни понятия:

„По смисъла на настоящия регламент:

а) [...]

в) „институция или орган на [Съюза]“ означава всяка [публична] институция, орган, служба или агенция, създадена от или на базата на Договора, [...]

- е) „[екологично законодателство]“ означава законодателство на [Съюза], което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на [Съюза], както е установено в Договора: защитата, опазването и подобряването на качеството на околната среда, опазване 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;
- ж) „административен акт“ означава всяка мярка с индивидуален характер съгласно [екологичното законодателство], предприета от институцията или орган на [Съюза], и която е правно обвързваща и има външни последици;
- з) [...]“.

9. Член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция предвижда процедура за вътрешно преразглеждане:

„1. Всяка неправителствена организация, която отговаря на критериите, описани в член 11, има право да заяви искане за вътрешно преразглеждане към институциите и органите на [Съюза], които са приели административен акт съгласно екологичното законодателство или, в случай на твърдяно административно бездействие, е трябвало да приемат такъв акт.

[...] Искането посочва основанията за преразглеждане.

2. Институцията или органът на [Съюза], посочени в параграф 1, разглеждат всяко едно такова искане [...]. Институцията или органът [...] посочва своите аргументи в писмена форма [...].

3. [...]“.

10. Член 12, параграф 1 от Регламента относно Орхуската конвенция се отнася до възможността за подаване на жалба пред съдилищата на Съюза:

„Неправителствената организация, която е направила искането за вътрешно преразглеждане съгласно член 10, може да образува производство пред [С]ъда съгласно съответните разпоредби на Договора“.

11. Процедурата по преразглеждане е изяснена в съображения 19—21 от Регламента относно Орхуската конвенция:

„(19) С цел да се гарантира[т] адекватни и ефективни средства за правна защита, включително тези, които са налични пред Съда на Европейски[я съюз] съгласно съответните разпоредби на Договора, е уместно институциите и органите на [Съюза], които са издали акта, който ще бъде оспорван, или тези, които са пропуснали да действат, в случай на твърдяно административно бездействие, да им бъде дадена възможността да преразгледат предишното си решение, или в случай на бездействие, да предприемат действия.

- (20) Неправителствени организации, действащи в областта на опазване на околната среда, които отговарят на определени критерии [...], трябва да имат правото да изискват вътрешно преразглеждане на равнище [на Съюза] на приети актове или на бездействия съгласно [екологичното законодателство] от институцията или орган на [Съюза] с оглед на тяхното преразглеждане от въпросната институция или орган.
- (21) Когато предишни искания за вътрешно преразглеждане са били неуспешни, засегнатата неправителствена организация трябва да може да заведе съдебно дело пред [С]ъда съгласно съответните клаузи от Договора“.

В. Специални разпоредби относно ЕИБ

12. Член 271 ДФЕС предвижда специални правила относно правомощията на Съда по отношение на ЕИБ:

„Съдът на Европейския съюз е компетентен, в посочените по-нататък граници, да решава спорове относно:

а) [...]

в) решенията на [Съвета на директорите] на Европейската инвестиционна банка. Исковете срещу тези решения могат да бъдат подавани според предвидените условия в член 263 само от държави членки или от Комисията при условията, и само относно нарушение на процедурите, предвидени в член 19, параграфи 2, 5, 6 и 7 от устава на банката;

г) [...]“.

13. 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.

14. Член 309 ДФЕС определя задачата на ЕИБ:

„Европейската инвестиционна банка 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, Банката улеснява, без да цели печалба, по-специално посредством предоставянето на заеми и гаранции, финансирането на следните проекти във всички сектори на икономиката:

а) проекти за развитието на по-слабо развитите региони;

б) проекти за модернизирането или преобразуването на предприятията или за развитие на нови дейности, възникващи вследствие на установяването или функционирането на вътрешния пазар, когато тези проекти са от такъв мащаб или естество, че не могат да бъдат финансирани изцяло по начините на финансиране, съществуващи в отделните държави членки;

в) 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.

При изпълнението на своята задача Банката подпомага финансирането на инвестиционните програми във връзка с използването на структурните фондове и на другите финансови инструменти на Съюза“.

15. Уставът на ЕИБ е утвърден в Протокол № 5 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС.

16. 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 гуверньорите. Той взема решенията относно предоставянето на финансиране и определя лихвените проценти по заемите.

17. Член 19 от Устава на ЕИБ съдържа различни процесуални изисквания:

„2. Исканията, подавани чрез Комисията, се изпращат за мнение на държавата членка, на чиято територия ще се изпълнява инвестицията. Исканията, отправени чрез държава членка, се представят на Комисията за становище. Исканията, отправени пряко от предприятието, се предоставят на съответната държава членка и на Комисията.

Държавата членка и Комисията предоставят своите становища в рамките на два месеца. Ако в този срок не бъде получен никакъв отговор, Банката може да приеме, че срещу тази инвестиция не е отправено възражение.

3. Съветът на директорите се произнася по операции по финансиране, които са му предоставени от Управителния комитет.

4. [...].

5. Когато Управителният комитет е дал отрицателно становище, Съветът на директорите не може да предостави съответното финансиране, освен ако не вземе единодушно решение за това.

6. Когато Комисията е дала отрицателно становище, Съветът на директорите не може да предостави съответното финансиране, освен ако неговото решение за това не е единодушно, като директорът, който е предложен от Комисията, се въздържа.

7. Когато и Управителният комитет, и Комисията са дали отрицателно становище, Съветът на директорите не може да предостави финансирането.

8. [...]“.

18. Член 27, параграф 1 от Устава на ЕИБ урежда съдебната компетентност:

„Споровете между Банката, от една страна, и нейните кредитори, длъжници или трети лица, от друга, се решават от компетентните национални съдилища, освен когато компетентността е предоставена на Съда на Европейския съюз [...]“.

19. Декларацията относно екологичните и социалните принципи и стандарти на ЕИБ, одобрено от Съвета на директорите на 3 февруари 2009 г. (наричано по-нататък „Декларацията 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 дейността по финансиране и критериите за допустимост на проекти във връзка с околната среда. Те включват по-специално изискването финансираните проекти да спазват екологичното законодателство на Съюза.

III. Факти

20. Финансирането, предмет на спора, се отнася до проект 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“).

21. След като са предприети различни процедурни стъпки, Съветът на директорите на ЕИБ одобрява предложението за финансиране под формата на заем със спорното решение от 12 април 2018 г.

22. С писмо от 13 април 2018 г. ЕИБ уведомява организатора на проекта 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.

23. На 28 юни 2018 г. спорното решение е публикувано на интернет страницата на ЕИБ.

24. 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 на ЕИБ в окончателна докладна записка, която същият одобрява на 16 юли 2018 г.

25. На 23 юли 2018 г. службите на ЕИБ подписват вътрешно споразумение относно условията на договора за финансирането на проекта Curtis. Свързаните с договора документи са подписани на 25 юли 2018 г.

26. 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.

27. На 9 август 2018 г. ClientEarth подава до Банката искане за вътрешно преразглеждане на спорното решение на основание член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция.

28. С оспорваното писмо от 30 октомври 2018 г., подписано от главния секретар на ЕИБ и заместник-началника на правната ѝ служба, ЕИБ уведомява ClientEarth, че искането е отхвърлено. Според ЕИБ искането е 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 Регламента относно Орхуската конвенция.

29. В оспорваното писмо ЕИБ, първо, изтъква, че спорното решение не произвежда външни правно обвързващи последици и не може да породи права за трето лице. То 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. Този акт не води непременно до подписването на такъв договор, нито създава за насрещната страна право да изисква това. Спорното 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 или друга, сравнима с нея. То било въпрос на търговска и политическа дискреционна власт, с която ЕИБ разполагала по силата на Договорите и на своя устав.

30. Второ, ЕИБ твърди, че спорното решение не е прието съгласно „[екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция.

31. Трето, в оспорваното писмо се излага доводът, че ЕИБ се е ангажирала да насърчава екологичните цели при използването на собствените си ресурси. Това задължение не било достатъчно, за да се заключи, че финансирането на проекта Curtis или всяко друго проектно финансиране е *ipso facto* финансиране, одобрено от ЕИБ въз основа на екологичното законодателство на Съюза. Подобен довод би разширил изкуствено пределите на „законодателството на Съюза“ отвъд приложното поле на Регламента относно Орхуската конвенция по начин, несъвместим с институционалната роля и задачата на ЕИБ съгласно Устава.

IV. Съдебно производство

32. ClientEarth обжалва оспорваното писмо пред Общия съд. ЕИБ, подкрепена от Комисията, оспорва тази жалба.

33. С обжалваното съдебно решение от 27 януари 2021 г., ClientEarth/ЕИБ (Т-9/19, ЕУ:Т:2021:42), Общият съд отменя оспорваното писмо.

34. Във връзка с това Общият съд най-напред отхвърля като недопустим защитния довод, че искането за вътрешно преразглеждане на спорното решение е недопустимо, тъй като е несъвместимо с независимостта, с която ЕИБ разполага във връзка с финансовите си операции. В оспорваното писмо този довод бил посочен само „по неясен и общ начин“ като част от мотивите, с които се обосновава защо спорното решение не представлявало административен акт (по-специално точки 90—92 от обжалваното съдебно решение).

35. По-нататък Общият съд констатира, че ЕИБ неправилно отказва да признае, че спорното решение е свързано с екологичното законодателство (т. 117 и сл. от обжалваното съдебно решение), както и че е правно обвързващо и има външни последици (т. 149 и сл. от обжалваното съдебно решение).

36. ЕИБ (дело C-212/21 P) и Комисията (дело C-223/21 P) обжалват това съдебно решение.

37. ЕИБ иска от Съда:

1) да обяви въззивната жалба за допустима и основателна,

- 2) да отмени изцяло съдебния акт на Общия съд, съдържащ се в диспозитива на обжалваното съдебно решение,
- 3) ако прецени, че фазата на производството позволява да се постанови окончателно решение, да отхвърли първоинстанционната жалба,
- 4) да осъди ClientEarth да заплати съдебните разноски на двете страни, направени както в производството по обжалване, така и в първоинстанционното производство.

38. Комисията иска от Съда:

- 1) да отмени обжалваното съдебно решение,
- 2) да осъди ClientEarth да заплати съдебните разноски.

39. ClientEarth от своя страна иска от Съда:

- 1) да отхвърли и двете въззивни жалби и
- 2) да осъди Европейската инвестиционна банка и Европейската комисия да заплатят съдебните разноски, направени от ClientEarth.

40. Всички страни представят писмени становища и участват в проведеното на 20 октомври 2022 г. съдебно заседание.

V. Правен анализ

41. На първо място е необходимо да се разгледа доводът на Банката и на Комисията, че преразглеждането на решения на Съвета на директорите на ЕИБ за кредитиране почти напълно е изключено от съдебен контрол и че следователно Съдът не разполага с компетентност да се произнесе по такъв спор (по този въпрос раздел А по-нататък). След това ще разгледам въпроса дали Общият съд правилно е приел, че спорното решение на Съвета на директорите на ЕИБ е административен акт съгласно екологичното законодателство (по този въпрос раздел Б по-нататък).

A. Компетентност на Съда

42. Банката и Комисията се противопоставят решително на позицията на Общия съд, който в точки 86—92 от обжалваното съдебно решение отхвърля довода им относно признатата в първичното право функция и роля на ЕИБ като недопустимо разширяване на мотивите на оспорваното писмо.

43. В това отношение Общият съд правилно е констатирал в точки 89 и 90 от обжалваното съдебно решение, че в мотивите, съдържащи се в оспорваното писмо, тези аргументи не се посочват самостоятелно. Напротив, Банката изтъква това разбиране само мимоходом, за да докаже, че спорното решение не е административен акт съгласно екологичното законодателство. Поради това в точка 91 от обжалваното съдебно решение Общият съд логично е констатирал, че ако вземе предвид този довод като самостоятелен мотив на

оспорваното писмо, това би представлявало недопустима⁴ последваща замяна на мотиви.

44. Това обаче не означава, че този довод на Банката и на Комисията е ирелевантен в рамките на настоящото производство. Наистина, противно на поддържаното от Банката, съдилищата на Съюза нямат правомощие да разглеждат служебно всяко нарушение на първичното право⁵. Доводът относно функцията на ЕИБ обаче поражда основателно съмнение в правомощието на съдилищата на Съюза изобщо да се произнесат по настоящия спор. Тези съмнения могат или трябва да бъдат разгледани служебно от тези съдилища в съответствие с член 150 от Процедурния правилник на Съда и член 129 от Процедурния правилник на Общия съд⁶.

45. В настоящия случай Общият съд не се е произнесъл по този въпрос и следователно вероятно приема, че компетентността му произтича от член 263, четвърта алинея ДФЕС⁷, тъй като ClientEarth е адресат на оспорваното писмо.

46. В настоящото производство обаче е необходимо да се провери компетентността на съдилищата на Съюза, тъй като член 271 ДФЕС предвижда специални правила относно тяхната компетентност да разглеждат някои производства с участието на ЕИБ. Следователно отнапред трябва да се провери дали *оспорваното писмо* е обжалваем акт с оглед на нормативния контекст на Регламента относно Орхуската конвенция, и след това — дали посочените специални разпоредби относно ЕИБ могат да променят това положение. Този въпрос трябва да се разграничи от въпроса дали *спорното решение* е административен акт съгласно екологичното законодателство, който ще разгледам по-нататък в раздел Б.

1. Обжалваемост на оспорваното писмо

47. С жалба за отмяна по член 263 ДФЕС могат да бъдат обжалвани независимо от своята форма всички актове, издадени от институциите и органите на Съюза, които имат за цел да породят задължителни правни последици⁸ и които засягат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение⁹. За тази цел последиците от разглеждания акт следва да се преценяват с оглед на обективни критерии, като съдържанието на акта, като евентуално се държи сметка и за контекста на приемането му и правомощията на издалата го институция¹⁰.

⁴ Решения от 2 декември 2009 г., Комисия/Ирландия и др. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 61), и от 24 януари 2013 г., Ficuspa Košice/Комисия (C-73/11 P, EU:C:2013:32, т. 88).

⁵ Решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 67), и от 10 декември 2013 г., Комисия/Ирландия и др. (C-272/12, EU:C:2013:812, т. 28).

⁶ Вж. решения от 11 юли 1990 г., Neotype Techmashexport/Комисия и Съвет (C-305/86 и C-160/87, EU:C:1990:295, т. 18), от 2 май 2006 г., Regione Siciliana/Комисия (C-417/04 P, EU:C:2006:282, т. 36), от 29 ноември 2007 г., Stadtwerke Schwäbisch Hall и др./Комисия (C-176/06 P, непубликувано, EU:C:2007:730, т. 18), и от 5 декември 2019 г., Комисия/Испания (Планове за управление на отпадъците) (C-642/18, EU:C:2019:1051, т. 19).

⁷ Въз основа на решение на Съда от 20 септември 2011 г., Europaiki Dynamiki/ЕИБ (T-461/08, EU:C:2011:494, т. 35 и сл.).

⁸ Решения от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobacco и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 54), и от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет (C-348/20, EU:C:2022:548, т. 62).

⁹ Решения от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobacco и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 54), и от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-362/08, EU:C:2010:40, т. 51).

¹⁰ Решения от 9 юли 2020 г., Чешка република/Комисия (C-575/18 P, EU:C:2020:530, т. 47), и от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет (C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 63).

48. С оспорваното писмо се отхвърля искане за преразглеждане по член 10, параграф 1 от Регламента относно Орхуската конвенция. Съгласно тази разпоредба определени НПО могат да отправят мотивирано искане за вътрешно преразглеждане към институции или органи на Съюза, които са приели административен акт съгласно екологичното законодателство.

49. От съображение 19 от Регламента относно Орхуската конвенция следва, че целта на това преразглеждане е да се гарантират адекватни и ефективни средства за правна защита, включително тези, които са налични пред Съда на Европейския съюз. Съгласно член 10, параграф 1 и съображение 20 от Регламента относно Орхуската конвенция такова право да искат преразглеждане е предоставено на определени НПО. Ако искането бъде отхвърлено, в съответствие с член 12 и съображение 21 съответната НПО трябва да може да сезира Съда с искане за образуване на съдебно производство съгласно съответните разпоредби от Договора за функциониране на ЕС.

50. По този начин процедурата за преразглеждане съгласно членове 10 и 12 от Регламента относно Орхуската конвенция позволява да се преодолеят произтичащите от член 263, четвърта алинея ДФЕС пречки за дадена организация да подаде жалба по реда на екологичното законодателство срещу преразглеждания акт.

51. Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС всяко физическо или юридическо лице може да обжалва само решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и не включват мерки за изпълнение. По правило обаче организациите за опазване на околната среда не са пряко и лично засягани от акта, чието преразглеждане искат, и поради това те може да не отговарят на изискванията на член 263, четвърта алинея.

52. Въз основа на искането за преразглеждане обаче компетентната инстанция на Съюза взема решение, адресирано до подалата искането организация за опазване на околната среда, което впоследствие може да атакува това решение пред съдилищата на Съюза. Следователно процедурата за преразглеждане по членове 10—12 от Регламента относно Орхуската конвенция установява процесуалните предпоставки, които позволяват на организации за опазване на околната среда да оспорват непряко по съдебен ред административни актове съгласно екологичното законодателство.

53. Съдът изрично е потвърдил този начин на задействане на процедурата по преразглеждане и в това отношение не е изразил съмнение относно нейната несъвместимост с изискванията по член 263 ДФЕС¹¹. Междувременно законодателят дори разшири значително прилагането на тази процедура, позовавайки се на тази съдебна практика¹².

54. С процедурата за вътрешно преразглеждане и последващата възможност за съдебно оспорване Съюзът прилага член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. В съответствие с него всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни

¹¹ Решения от 12 септември 2019 г., *TestBioTech* и др./Комисия (C-82/17 P, EU:C:2019:719, т. 37 и 38), както и от 3 септември 2020 г., *Mellifera*/Комисия (C-784/18 P, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 63 и 64). Това се приема и в решение от 6 октомври 2021 г., *ClientEarth*/Комисия (C-458/19 P, EU:C:2021:802).

¹² Бележки под линия 13 и 14 относно съображения 14 и 15 от Регламент (ЕС) 2021/1767 (ОВ L 356, 2021 г., стр. 1).

или съдебни производства за оспорване на действия или бездействия на частноправни субекти и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство в областта на опазването на околната среда.

55. С оспорваното писмо Банката отхвърля искането на ClientEarth за преразглеждане на спорното решение на Съвета на директорите на ЕИБ. Вярно е, че Банката счита, че искането не е необосновано, а че е недопустимо, тъй като спорното решение не представлява административен акт съгласно екологичното законодателство по смисъла на член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция. Въпреки това отхвърлянето на искане поради недопустимост по принцип трябва да може да се обжалва подобно на отхвърлянето поради необоснованост.

56. Всъщност, ако съответната институция или орган неправилно отказва преразглеждането, би било нарушено установеното в член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция право на НПО да иска преразглеждане. По смисъла на съдебната практика относно обжалваемите актове нейните интереси биха били сериозно нарушени поради съществено изменение на правното ѝ положение, конкретно поради отказа да се ползва от правото ѝ да иска вътрешно преразглеждане.

57. От това следва по принцип, че оспорваното писмо на Банката е обжалваем акт по член 263 ДФЕС.

2. Ограничаване на правомощията на съдилищата на Съюза с член 271 ДФЕС

58. Все пак член 271, буква в) ДФЕС променя режима на правна защита срещу решения на Съвета на директорите на ЕИБ. В съответствие с него тези решения могат да бъдат оспорвани в съответствие с предвиденото в член 263 ДФЕС само от държави членки или от Комисията при условията, и само относно нарушение на процедурите, предвидени в член 19, параграфи 2, 5, 6 и 7 от Устава на ЕИБ¹³.

59. По-нататък ще докажа, че това ограничаване не допуска съдебен контрол на жалба по член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция, с която се иска *преразглеждане по същество* на решение на Съвета на директорите на ЕИБ (по този въпрос буква а) по-нататък). Предмет на настоящата жалба обаче е само *правната квалификация* на спорното решение с оглед на неговото *вътрешно* преразглеждане от Банката. Член 271, буква в) ДФЕС не изключва такова вътрешно преразглеждане (по този въпрос буква б) по-нататък).

а) Никакъв контрол по същество на спорното решение от страна на съдилищата на Съюза

60. Макар формално настоящата жалба да не е насочена срещу решение на Съвета на директорите по смисъла на член 271, буква в) ДФЕС, тя все пак непряко засяга такова решение, тъй като с оспорваното писмо се отхвърля искането на ClientEarth за преразглеждане на спорното решение на Съвета на директорите. Предметът на искането за преразглеждане по член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция е относно *нова*

¹³ Впрочем, ако член 271, буква в) ДФЕС би бил приложим за настоящия спор, то съгласно член 256, първа алинея ДФЕС Общият съд дори не би бил компетентен да го разглежда; вж. решение на Общия съд от 20 септември 2011 г., *Evropaiki Dynamiki/ЕИБ* (Т-461/08, ЕУ:Т:2011:494, т. 39).

преценка на правния акт, чието преразглеждане се иска¹⁴. Следователно, както посочва Съдът, искането цели да докаже предполагаема *незаконосъобразност* или *липсата на обосновааност* на съответния акт¹⁵.

61. Ако в оспорваното писмо за отхвърляне на искането Банката се беше позовала на факта, че спорното решение е законосъобразно и обосновано, то настоящата жалба би съдържала непряко искането за съдебен контрол на тези констатации, а следователно и на законосъобразността или на основателността на спорното решение.

62. Такъв непряк контрол по същество, упражняван от съдилищата на Съюза, върху решения на Съвета на директорите на ЕИБ би бил несъвместим с член 271, буква в) ДФЕС¹⁶, тъй като в случаите, попадащи в обхвата на тези разпоредби, правомощията на съдилищата на Съюза са значително ограничени в сравнение с член 263.

63. Тези ограничения се отнасят, на първо място, до кръга на възможните жалбоподатели. Докато член 263, четвърта алинея ДФЕС допуска жалби, подадени от всяко физическо или юридическо лице, отговарящо на необходимите условия, то член 271, буква в) ДФЕС изрично предвижда, че *само* държавите членки или Комисията могат да оспорват решения на Съвета на директорите на ЕИБ. Това изключва възможността за обжалване от други лица.

64. Освен това член 271, буква в) ДФЕС ограничава правомощията на съдилищата на Съюза да упражняват контрол по същество и по отношение на искания от страна на държавите членки и Комисията.

65. Член 263, втора алинея ДФЕС допуска исканията, които се основават на некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение, или злоупотреба с власт.

66. За разлика от това, съгласно член 271, буква в) ДФЕС решенията на Съвета на директорите могат да бъдат оспорвани само с оглед на нарушение на процедурите по член 19, параграфи 2, 5, 6 и 7 от Устава на ЕИБ. Съгласно тези разпоредби Банката трябва да информира държавите членки и Комисията относно исканията за финансиране. При отрицателно становище на Комисията или на Управителния комитет на ЕИБ Съветът на директорите може да предостави финансирането само с единодушно решение, а когато и двете становища са отрицателни, финансирането е недопустимо. Освен това, тъй като става въпрос за процесуални права на Комисията и на представените в Съвета на директорите държави членки, логично е само те да са активно легитимирани.

¹⁴ Решения от 12 септември 2019 г., TestBioTech и др./Комисия (C-82/17 P, EU:C:2019:719, т. 37), и от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия (C-784/18 P, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 63).

¹⁵ Решения от 12 септември 2019 г., TestBioTech и др./Комисия (C-82/17 P, EU:C:2019:719, т. 38), и от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия (C-784/18 P, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 64).

¹⁶ Впрочем, ако член 271, буква в) ДФЕС би бил приложен за настоящия спор, то съгласно член 256, първа алинея ДФЕС Общият съд дори не би бил компетентен да го разглежда; вж. решение на Общия съд от 20 септември 2011 г., Evropaiki Dynamiki/ЕИБ (T-461/08, EU:T:2011:494, т. 39).

67. Според доводите на Банката и Комисията ограничаването на съдебния контрол на операциите по финансиране на ЕИБ се обяснява с факта, че в това отношение тя действа като другите банки, опериращи на пазара¹⁷. Решенията на другите банки относно техните операции по финансиране обаче не подлежат на съдебен контрол.

68. Ограничаването на съдебния контрол трябва да включва и правото на обжалване по съдебен ред, предвидено в член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция. Тази разпоредба допуска производства съгласно съответните разпоредби от Договора, т.е. по-специално жалбите за отмяна по член 263 ДФЕС. Банката обаче правилно подчертава, че член 271, буква в) също е относима разпоредба. Тъй като последната изключва съдебния контрол на решенията на Съвета на директорите по инициатива на организации за опазване на околната среда и освен това забранява контрол по същество върху тези решения от съдилищата на Съюза, член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция също не може да позволи такъв непряк контрол.

69. На това тълкуване на член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция не може да се противопостави и член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, приложен чрез първата посочена норма¹⁸. Вярно е, че член 9, параграф 3 не предвижда изключение за ЕИБ. Също така, противно на поддържаното от Комисията, това международно задължение на Съюза трябва да се вземе предвид по принцип и при тълкуването на вторичното право, и по-специално при тълкуването на разпоредба като член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция, чиято цел е прилагането на това задължение¹⁹. Изискванията по член 271, буква в) ДФЕС обаче са част от първичното право и следователно имат предимство пред международните задължения на Съюза²⁰ — обстоятелство, което Банката правилно подчертава.

70. Следователно, ако Банката е отхвърлила искането за преразглеждане, тъй като е счела, че спорното решение е законосъобразно и обосновано, то съдилищата на Съюза не биха били компетентни да се произнесат по жалба срещу това решение, подадена от ClientEarth.

б) Контрол от страна на съдилищата на Съюза върху правната квалификация на спорното решение

71. Член 271, буква в) ДФЕС обаче не изключва компетентността на съдилищата на Съюза да разгледат настоящата жалба.

¹⁷ В този смисъл и решения от 3 март 1988 г., Комисия/ЕИБ (Данък в полза на Общността) (85/86, EU:C:1988:110, т. 28), и от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕИБ (OLAF) (C-15/00, EU:C:2003:396, т. 101).

¹⁸ Вж. по-специално съображения 3 и 18, както и член 1, параграф 1 от Орхуската конвенция и решение от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия (C-784/18 P, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 88).

¹⁹ Вж. решения от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, т. 9), от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291), от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 123), от 11 юли 2018 г., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, т. 44), и от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия (C-784/18 P, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 77), както и специално относно Орхуската конвенция решения от 8 март 2011 г., Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 50), от 12 май 2011 г., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, т. 41), и от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 77).

²⁰ Решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 282).

72. На практика жалбата наистина не е насочена непряко срещу спорното решение, тъй като не е необходимо произнасяне по неговата законосъобразност или обоснованост. По-скоро предмет на жалбата е единствено правната квалификация на спорното решение на Банката, т.е. констатацията, че то не представлява административен акт съгласно екологичното законодателство по смисъла на Регламента относно Орхуската конвенция.

73. Фактът, че тя не е насочена непряко към отмяна на спорното решение, се доказва от обстоятелството, че решението продължава да е в сила независимо от изхода на настоящото производство и дори не се поставя непряко под съмнение в производството. Уважаването на настоящата жалба може само да задължи Банката да извърши вътрешно преразглеждане на спорното решение. Това не предрешава въпроса дали резултатът от това преразглеждане може да бъде оспорен по съдебен ред.

74. Впрочем изключването на настоящата жалба от приложното поле на член 271, буква в) ДФЕС е в съответствие с основното право на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 47, параграф 1 от Хартата. Това е така, тъй като правото да се поиска вътрешно преразглеждане, предвидено в член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция, е гарантирано от правото на Съюза, така че настоящата жалба попада в приложното поле на това основно право. Действително член 47 от Хартата не може да учреди компетентност за Съда, когато Договорите я изключват²¹. Все пак на основание член 47 от Хартата ограничаването на правната защита, като например предвиденото в член 271, буква в) ДФЕС, трябва да се тълкува стриктно²².

75. Освен това подобно *вътрешно* преразглеждане е съвместимо с функцията и ролята на Банката.

76. Що се отнася до твърдението на Банката, че рискът от преразглеждане и произтичащите от него забавяния биха затруднили или дори направили невъзможна дейността ѝ по кредитиране, ClientEarth правилно възразява, че Банката не е представила достатъчно доказателства в това отношение. Напротив, от самия ход на процедурата от оспорваното решение до споразумението за финансиране следва²³, че при бързо публикуване на решението можело да останат на разположение около два месеца за вътрешно преразглеждане.

77. Това твърдение противоречи и на практиката на Банката, тъй като всъщност тя преразглежда операциите си по финансиране въз основа на подадените жалби, включително относно аспекти, свързани с екологичното законодателство. През 2008 г. тя заявява това пред Европейския омбудсман²⁴. Дори възражения във връзка с опазването на околната среда срещу спорното финансиране вече са били предмет на такова преразглеждане²⁵. Освен това прилагането на тази процедура може да бъде контролирано

²¹ Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 97).

²² В този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 74). Вж. също решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 45).

²³ Вж. по-горе, точки 21—25.

²⁴ Меморандум за разбирателство между Европейския омбудсман и Европейската инвестиционна банка от 9 юли 2008 г. относно информацията за политиките, стандартите и процедурите на банката и разглеждането на жалби, включително и на жалби от лица, които не са граждани на ЕС и нямат местожителство в ЕС (<https://www.ombudsman.europa.eu/bg/document/bg/3809>).

²⁵ Доклад от 6 септември 2021 г., Curtis biomass power generation plant (жалба № SG/E/2019/04).

от Омбудсмана²⁶. Комитетът за контрол на спазването на Орхуската конвенция (Aarhus Convention Compliance Committee, наричан по-нататък „Комитетът по спазването на Орхуската конвенция“)²⁷ също може да проверява дейността по кредитиране на ЕИБ²⁸.

78. Противно на поддържаното от Банката, вътрешното преразглеждане е важно само по себе си, дори без последващ съдебен контрол. Съгласно съображение 19 от Регламента относно Орхуската конвенция е уместно по-специално на институциите и органите да им бъде предоставена възможност да преразгледат предишното си решение. А съображение 20 признава на организациите за опазване на околната среда правото да искат вътрешно преразглеждане.

79. Освен това правото на вътрешно преразглеждане е особена форма на принципа на участие на обществеността, който е в основата на Орхуската конвенция²⁹ и на екологичното законодателство на Съюза. Всъщност тази процедура позволява на членове на обществеността, а именно на организациите за опазване на околната среда, с мотивираното искане да възразят срещу съответната мярка и следователно да допринесат за нейното подобряване. По този начин вътрешното преразглеждане дори може да бъде от полза за Банката, тъй като екологичните проблеми, свързани с операциите по финансиране, обикновено се отразяват и на икономическите аспекти на проекта.

80. Освен това се счита, че разбирането на възможността за последващо преразглеждане допринася за още по-внимателното разглеждане на екологичните аспекти на всеки проект, *преди* да се вземе решението относно финансирането. Такава щателна предварителна проверка, на свой ред, може да намали риска от изненадващи възражения във връзка с искане за преразглеждане и да улесни бързото обработване на тези искания.

81. Накрая, това тълкуване на член 271, буква в) ДФЕС най-малкото доближава контрола от страна на Банката до изискванията по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Наистина изглежда съмнително, че вътрешното преразглеждане на операциите по финансиране достига изискваното от член 9, параграф 4 ниво на ефективна правна защита в приложното поле на Конвенцията и че следователно може да бъде признато за административна процедура по оспорване по смисъла на член 9, параграф 3³⁰. Все пак е по-добре да има възможност за вътрешно преразглеждане, отколкото никакъв контрол.

82. Следователно член 271, буква в) ДФЕС не е пречка да се признае, че е налице право на основание на член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция да се иска вътрешно преразглеждане на решенията на Съвета на директорите на ЕИБ от съдилищата на Съюза.

²⁶ Вж. например решение на Европейския омбудсман от 18 февруари 2013 г. по случай 48/2012/MHZ — Твърдение за неправилно разглеждане на жалба до ЕИБ, и решение от 27 април 2022 г. относно начина, по който Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) е взела предвид въздействието върху околната среда на трансадриатическия газопровод и трансанадолския газопровод преди финансирането на проектите (случай 2030/2020/NH).

²⁷ Вж. по този въпрос моето заключение по дело Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, т. 8), както и заключението на генерален адвокат Cruz Villalón по дело Gemeinde Altrip и др. (C-72/12, EU:C:2013:422, т. 101), на генерален адвокат Jääskinen по съединени дела Съвет и др./Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P до C-403/12 P, EU:C:2014:310, т. 114), и по съединени дела Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P и C-405/12 P, EU:C:2014:309, т. 23), както и на генерален адвокат Bobek по дело Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, т. 86) и по дело Stichting Varkens in Nood и др. (C-826/18, EU:C:2020:514, т. 77).

²⁸ ЕИБ, Насоки на групата на ЕИБ за механизма за подаване на жалби (2018 г., стр. 5), вж. например констатации и препоръки на Комитета по спазването на Орхуската конвенция от 3 април 2009 г., Civic Alliance for the Protection of the Bay of Vlorë (Албания)/Европейска общност (ACCC/C/2007/21, ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, т. 26).

²⁹ Вж. по-специално точки 8 и 9 от преамбюла и членове 6—8 от Орхуската конвенция.

³⁰ Вж. констатации и препоръки на Комитета по спазването на Орхуската конвенция от 29 април 2008 г., Wium-Andersen/Дания (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, т. 28 и 33).

83. От това следва, че настоящата жалба е допустима и че Общият съд правилно е приел, че е компетентен да се произнесе по нея. Ето защо трябва да се прецени дали ЕИБ правилно е отхвърлила искането за преразглеждане като недопустимо.

Б. По въззивните жалби

84. Въззивните жалби на Банката и на Комисията се отнасят не само до това дали решенията на Съвета на директорите на ЕИБ подлежат на преразглеждане, но и до това дали спорното решение представлява административен акт съгласно екологичното законодателство по смисъла на член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция. Ако се приеме, че е налице административен акт, съгласно изложените по-горе съображения би намерила приложение предвидената в член 10 процедура за вътрешно преразглеждане, въпреки че съгласно член 271, буква в) ДФЕС резултатът от това преразглеждане не подлежи на обжалване по съдебен ред в съответствие с член 12 от Регламента относно Орхуската конвенция.

85. Съгласно член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция „административен акт“ означава всяка мярка с индивидуален характер съгласно екологичното законодателство (по този въпрос т. 2 по-нататък), предприета от институция или орган на [Съюза] (по този въпрос т. 1 по-нататък), и която е правно обвързваща и има външни последици (по този въпрос т. 3 по-нататък).

1. Действа ли е ЕИБ в качеството на публичен орган?

86. На първо място, Банката и Комисията не признават, че спорното решение е административен акт, тъй като ЕИБ действа в качеството на банка, а не на публичен орган.

87. Доколкото с този довод отново се цели изключване на контрола от съдилищата на Съюза поради специфичната роля и функция на ЕИБ, се препраща към съображенията относно компетентността на тези съдилища.

88. Освен това тази обосновка е изненадваща, тъй като съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция обжалваеми следва да бъдат не само всички действия или бездействия на държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство относно околната среда, но и действията и бездействията на частноправни субекти.

89. С оглед на съображение 18 от Регламента относно Орхуската конвенция обаче този довод на Банката и на Комисията е малко по-убедителен: според него в контекста на прилагането на член 9, параграф 3 от Конвенцията Регламентът следва да се отнася само за действия бездействия на публични органи.

90. Това разбиране намира израз и в определението за субектите, чиито актове могат да бъдат предмет на вътрешно преразглеждане. Съгласно член 10, параграф 1 и член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция това са институциите и органите на Съюза, сред които несъмнено е и ЕИБ³¹. Член 2, параграф 1, буква в) обаче

³¹ Решения от 3 март 1988 г., Комисия/ЕИБ (Данък в полза на Общността) (85/86, EU:C:1988:110, т. 24), и от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕИБ (OLAF) (C-15/00, EU:C:2003:396, т. 75).

определя тези субекти като всяка *публична* институция, орган, служба или агенция, създадена от или на базата на Договора. Законодателят квалифицира субектите, попадащи в приложното поле на Регламента относно Орхуската конвенция, като „публични“ в съображение 7 от този регламент. То дефинира публичните органи в Орхуската конвенция широкообхватно, като основната концепция е, че когато публична служба (*public authority, autorité publique*) изпълнява правомощията си, хората и техните организации трябва да имат определени права.

91. В това отношение Банката и Комисията основателно считат, че в рамките на договорно определено финансиране ЕИБ не действа като публичен орган в смисъл на упражняване на властнически правомощия.

92. В други аспекти³² ЕИБ проявява обаче двойко естество: тя наистина действа като частноправен субект, но при това упражнява публични правомощия. Това е така, тъй като в съответствие с член 309 ДФЕС тя трябва да допринася за балансираното и стабилно развитие на вътрешния пазар в интерес на Съюза. Този аспект следва да се разглежда и като упражняване на публична власт.

93. В дейността си по кредитиране ЕИБ изпълнява публични задачи и упражнява публична власт, поради което тя е *публичен* орган по смисъла на член 2, параграф 1, буква в) от Регламента относно Орхуската конвенция.

94. Това тълкуване на член 2, параграф 1, буква в) от Регламента относно Орхуската конвенция гарантира правилното прилагане на член 2, параграф 2, буква d) от Орхуската конвенция, тъй като ClientEarth основателно подчертава, че тази разпоредба предвижда, че институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция, която — както Съюзът — е страна по тази конвенция, се считат за публичен орган.

95. В съответствие с това Банката не оспорва пред Комитета по спазването на Орхуската конвенция, че Конвенцията е приложима по отношение на нея³³, и в публикацията относно собствената ѝ процедура за подаване на жалби посочва, че действията ѝ могат да бъдат обжалвани пред този комитет³⁴.

96. Следователно доводът на Банката и на Комисията, че ЕИБ не е действала в качеството си на публичен орган при приемането на спорното решение, трябва да се отхвърли.

2. *Мярка съгласно екологичното законодателство*

97. Банката и Комисията възразяват също така, че спорното решение е мярка съгласно екологичното законодателство.

98. В съответствие с член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция само мерки съгласно екологичното законодателство могат да представляват административен акт. А член 10 допуска искане за вътрешно преразглеждане единствено на административни актове съгласно екологичното законодателство.

³² Решения от 3 март 1988 г., Комисия/ЕИБ (Данък в полза на Общността) (85/86, EU:C:1988:110, т. 29 и 30), и от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕИБ (OLAF) (C-15/00, EU:C:2003:396, т. 102).

³³ Констатации и препоръки на Комитета по спазването на Орхуската конвенция от 3 април 2009 г., Civic Alliance for the Protection of the Bay of Vlora (Албания)/Европейска общност (ACCC/C/2007/21, ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, т. 26).

³⁴ ЕИБ, Насоки на групата на ЕИБ за механизма за подаване на жалби (2018 г., стр. 1).

99. Член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция определя екологичното законодателство като законодателство на Съюза, което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на Съюза, установени в първичното право: защитата, опазването и подобряването на качеството на околната среда, опазване 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.

100. Съветът на директорите на ЕИБ приема спорното решение на основание член 9, параграф 1 и член 19, параграф 3 от Устава на ЕИБ, в които не е указано, че същите трябва да допринасят за постигането на целите на политиката за околна среда на Съюза.

101. В точки 122—124 от обжалваното съдебно решение обаче Общият съд констатира, че Декларацията от 2009 г. и стратегията за климата³⁵ трябва да се считат за равностойни на разпоредби от екологичното законодателство по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция. Всъщност с тези критерии Банката гарантира, че дейността ѝ по кредитиране допринася за целите на Съюза в областта на околната среда.

102. Ето защо в точка 140 от обжалваното съдебно решение Общият съд обобщава оценката си в това отношение за спорното решение в смисъл, че съдържащата се в него констатация, че проектът Curtis отговаря на някои екологични критерии за допустимост на ЕИБ, трябва да се счита за мярка съгласно екологичното законодателство.

103. Банката и Комисията обаче възразяват, че по своята форма тези критерии не представляват правни разпоредби по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция (по този въпрос вж. буква б) по-нататък), най-малкото тези критерии не са правно обвързващи (по този въпрос вж. буква в) по-нататък).

104. Считам обаче, че в случая не е необходимо произнасяне по тези трудни въпроси, тъй като понятието „мярка съгласно екологичното законодателство“ трябва да се тълкува с оглед на целите на политиката в областта на околната среда, установени в правото на Съюза, и на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция в смисъл, че обхваща всяка мярка, която може да представлява нарушение на екологичното законодателство (по този въпрос вж. буква а) по-нататък).

а) Нарушение на екологичното законодателство

105. Според буквалното му значение понятието „мярка съгласно екологичното законодателство“, изглежда, обхваща само актове, които се основават на екологичното законодателство или го прилагат. Такова разбиране предполага, че има мерки в други области на правото, които не са мерки съгласно екологичното законодателство. В съответствие с това наистина би могло да се постави въпросът дали критериите, въз основа на които е взето спорното решение, по своя характер са свързани с екологичното законодателство.

106. Това тълкуване обаче би довело до парадоксалното заключение, че мерките с екологична цел подлежат на по-строг контрол за спазване на екологичното законодателство, отколкото тези, които нямат такава цел. В това отношение има

³⁵ Вж. по-горе точка 19.

основания за опасение, че последните могат да имат много по-силно въздействие върху околната среда, отколкото първите, тъй като при наличие на екологична цел вероятно ще се обърне по-голямо внимание на опазването на околната среда, отколкото ако липсва такава цел.

107. Следователно най-малкото действията на Съюза, които могат да нарушат екологичното законодателство, трябва също да се считат за мерки съгласно екологичното законодателство по смисъла на определението по член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция, тоест за мерки, които, независимо от своята правна основа, допринасят за преследването на целите на политиката за околна среда на Съюза.

108. Ако понятието „мерки съгласно екологичното законодателство“ се тълкува по този начин, процедурата за преразглеждане по Регламента относно Орхуската конвенция се доближава до целта на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Както се признава и в съображение 18 от Регламента относно Орхуската конвенция, тази разпоредба изисква не само контрол на мерките, допринасящи за постигане на екологичните цели, но по-скоро — предвиждане на възможност за контрол върху всички действия, които могат да нарушат екологичното законодателство на Съюза³⁶.

109. Освен това съгласно съображение 9 от Регламент (ЕС) 2021/1767³⁷ законодателят изяснява в член 1, точка 1 от същия регламент, че понятието „мярка съгласно [екологичното законодателство]“ трябва да се разбира по този начин, но едва след постановяването на обжалваното съдебно решение.

110. Впрочем това тълкуване съответства на значението, което първичното право отдава на опазването на околната среда. Действително член 191, параграф 2 ДФЕС задължава Съюза да постигне високо равнище на опазване при упражняването на правомощията съгласно екологичното законодателство, съгласно член 11 ДФЕС обаче изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза. А член 37 от Хартата на основните права, който Съюзът също трябва винаги да спазва, изисква високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество да бъдат включени в политиките на Съюза. В този смисъл спазването на екологичното законодателство на Съюза е задължение на всички негови институции и органи, независимо дали упражняват правомощия в областта на околната среда.

111. Наистина Банката правилно изтъква, че по принцип екологичното законодателство на Съюза не налага задължения, които банките трябва да спазват при финансирането на проекти. Всъщност по принцип такива задължения имат операторите на проекти.

112. Това не променя факта, че в качеството си на орган на Съюза ЕИБ е подчинена на по-строги задължения от други банки, що се отнася до спазването на правото на Съюза³⁸. Би било несъвместимо с мисията ѝ да допринася за постигането на целите на Съюза³⁹, ако

³⁶ В този смисъл решения от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 47), и от 8 ноември 2022 г., Deutsche Umwelthilfe (Типово одобрение на моторни превозни средства) (C-873/19, EU:C:2022:857, т. 68).

³⁷ Посочен в бележка под линия 12.

³⁸ Вж. по-горе точки 92 и 93.

³⁹ Решения от 3 март 1988 г., Комисия/ЕИБ (Данък в полза на Общността) (85/86, EU:C:1988:110, т. 29 и 30), и от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕИБ (OLAF) (C-15/00, EU:C:2003:396, т. 102).

дейността ѝ по кредитиране застрашава тези цели, по-специално като финансира проекти, които нарушават екологичното законодателство на Съюза. В случая не е необходимо произнасяне по въпроса дали Банката разполага със свобода на преценка в това отношение, или трябва да откаже финансирането само в случай на очевидни нарушения. Всъщност спорното решение вече е мярка съгласно екологичното законодателство, ако има вероятност то да наруши правото на Съюза в областта на околната среда.

113. За сметка на това възражението на Банката, че съответната НПО е трябвало да обжалва пряко оспорвания проект, например с жалба срещу одобрението му, не е убедително. Действително въпреки съотносимата практика на Съда⁴⁰ не е гарантирано, че подобна жалба пред компетентната национална юрисдикция въобще би била възможна и ефективна.

114. Въпросът доколко отправените от ClientEarth конкретни възражения се отнасят до спазването на екологичното законодателство на Съюза или до други обстоятелства, не е предмет на настоящото производство, тъй като оспорваното писмо не съдържа никаква информация в това отношение. Поради това не е необходимо Съдът да се произнася и относно това дали такива други обстоятелства са предмет на „[екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция.

115. Ето защо според мен би било разумно Съдът да замени съображенията на Общия съд относно въпроса дали критериите за вземане на решения, изложени в Декларацията от 2009 г. и в стратегията за климата, трябва да се считат за екологично законодателство с изложените по-горе съображения.

116. Само в случай че Съдът не възприеме този подход, по-нататък ще разгледам възраженията на Банката и на Комисията срещу посочените съображения на Общия съд.

б) Екологичното законодателство единствено под формата на законодателен акт

117. Според Комисията и Банката само законодателните актове по смисъла на член 289, параграф 3 ДФЕС, а именно нормите, приети по законодателната процедура, могат да се считат за екологично законодателство.

118. Предвид текста на Регламента относно Орхуската конвенция на някои езици разбирането на Банката и на Комисията изглежда защитимо, тъй като за понятието „Rechtsvorschriften“ („правни разпоредби“) в текста на немски език на член 2, параграф 1, буква е) от същия регламент в текста на английски език се използва понятието „legislation“ („законодателство“), а в текста на френски език също се посочва „disposition législative“ („законова разпоредба“). За разлика от това използваното в текста на немски език понятие „правни разпоредби“ не се ограничава до закон във формалния смисъл. То по-скоро обхваща всички правно обвързващи правила и следователно може да включва и критерии на Банката, които не са приети като закони във формалния смисъл.

⁴⁰ Вж. по-специално решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987).

119. Предвид тези разлики между текстовете на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция на английски, френски и немски език следва да се припомни, че текстовете на разпоредбите на правото на Съюза на различните езици трябва да бъдат тълкувани еднакво⁴¹, като не се отдава предимство на текста на един от езиците пред текстовете на останалите езици⁴². В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на разпоредба от правото на Съюза разпоредбата трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба⁴³.

120. Целта на процедурата за вътрешно преразглеждане, както вече беше посочено⁴⁴, е да бъде приложен член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Съгласно член 22 от Конвенцията автентични са текстовете на английски, френски и руски език. За разлика от Регламента относно Орхуската конвенция, текстът на Конвенцията на двата посочени по-горе официални езика на Съюза не визира закон във формалния смисъл, а единствено правни разпоредби⁴⁵, докато текстът на руски език, изглежда, по-скоро се отнася за разпоредбите на закон във формалния смисъл⁴⁶.

121. От значение е обаче, че в цялостния контекст на Орхуската конвенция член 9, параграф 3 следва да допринася за ефективното опазване на околната среда. За постигането на тази цел е без значение дали екологичните изисквания са определени в закони във формалния смисъл, или в други правни разпоредби. В съответствие с това текстът на английски и френски език на съображение 18 от Регламента относно Орхуската конвенция също се отнася общо за екологичното право⁴⁷.

122. Следователно от значение е не формата, в която са установени екологичните критерии, приложени от Съвета на директорите в спорното решение, а техният правно обвързващ характер.

в) задължителен характер на критериите за допустимост

123. Банката и Комисията оспорват и задължителния характер на критериите за допустимост.

124. В точки 124 и 140 от обжалваното съдебно решение Общият съд приравнява прилаганите от ЕИБ критерии към разпоредбите на екологичното законодателство на Съюза по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция, тъй като те уреждат дейността на ЕИБ в областта на кредитирането с оглед на постигането на целите в областта на околната среда, определени в правото на Съюза.

⁴¹ Решения от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 13—14), от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 19), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 43).

⁴² Решения от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 18), и от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, EU:C:2021:63, т. 65).

⁴³ Решения от 1 март 2016 г., Kreis Warendorf и Osso (C-443/14 и C-444/14, EU:C:2016:127, т. 27), и от 24 февруари 2022 г., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, т. 27).

⁴⁴ Вж. по-горе точка 69.

⁴⁵ На английски език: „provisions of its national law“, на френски език: „dispositions du droit national“.

⁴⁶ „Положения национального законодательства“.

⁴⁷ На английски език: „law relating to the environment“, на френски език: „droit de l’environnement“.

125. Екологичните и социалните принципи и стандарти на ЕИБ, определени в Декларацията от 2009 г., имат много широкообхватни цели. В съответствие с тях ЕИБ прилага „подходящи стандарти при всички свои финансови операции, като по този начин гарантира, че всички проекти, които финансира, са екологично и социално приемливи“⁴⁸. Освен това ЕИБ „няма да финансира проекти, които не отговарят на екологичните и социалните изисквания, изложени в настоящия програмен документ. Това включва и проекти, които не са в съответствие с действащото в момента екологично и социално законодателство на национално и европейско равнище“⁴⁹.

126. Въпреки че ЕИБ не определя Декларацията от 2009 г. на немски език като правен акт, а като Grundsatzpapier („обща политика“)⁵⁰, предвид задължителната формулировка на посочените критерии тя е ограничила свободата си на действие при финансирането чрез поемане на доброволен ангажимент. Съгласно принципите на равно третиране и на защита на оправданите правни очаквания тя е обвързана от този доброволно поет ангажимент най-малкото дотогава, докато не измени или отмени изрично тези критерии⁵¹.

127. От това следва, че най-малкото критериите за допустимост, съдържащи достатъчно ясни ангажименти, са задължителни и поради това спрямо Банката съставляват законодателство по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламента относно Орхуската конвенция.

128. Следователно доводът на Банката и на Комисията, че критериите за допустимост нямат обвързващ характер, също е неоснователен и поради това трябва да се отхвърли.

3. Правно обвързващ характер и външни последици на спорното решение

129. Накрая, Банката и Комисията не признават, че спорното решение е правно обвързващо и има външните последици.

130. В това отношение в точка 170 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че наистина спорното решение не е равносилно на правно задължение за предоставяне на заем, доколкото остава да се проучат други технически, икономически и финансови аспекти на посочения проект. Спорното 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. Съответно то позволява на въпросния организатор да предприеме следващите стъпки, необходими за сключването на предоставения му заем.

131. Правно обвързващият характер и външните последици са част от определението за административен акт съгласно член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция. Въз основа на тези два елемента законодателят е направил разграничение между окончателни и подготвителни мерки при прилагането на член 263 ДФЕС. Така обжалваеми актове по принцип представляват мерките, които определят

⁴⁸ Точка 1 от преамбюла.

⁴⁹ Точка 6 от преамбюла.

⁵⁰ Точка 6 от преамбюла.

⁵¹ Вж. решения от 26 юни 1975 г., Комисия/Съвет (70/74, EU:C:1975:93, т. 20–23), от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 211), и от 16 февруари 2017 г., H&R ChemPharm/Комисия (C-95/15 P, непубликувано, EU:C:2017:125, т. 57).

окончателно позицията на институцията в края на дадена административна процедура и целят да произведат задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, с изключение на междинните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение, но нямат такова действие⁵².

132. Тъй като спорното решение само подготвя споразумението за финансиране и все още не дава право на предоставяне на финансиране, Банката и Комисията приемат, че то е междинна мярка, която не подлежи на обжалване.

133. Това тълкуване на спорното решение обаче е твърде повърхностно.

134. Причината, поради която се прави разграничение между окончателни решения и междинни мерки, е именно обстоятелството, че жалбата за отмяна на актове, в които се изразява неокончателно становище, би могла да задължи съда на Съюза да извърши преценка на въпроси, по които съответната инстанция все още не е имала повод да се произнесе. Подобни жалби биха довели до предварителното провеждане на разискванията по същество и до смесване на различните фази на административното и съдебното производство. Поради това допускането на такава жалба до разглеждане би било несъвместимо със системата за разпределение на правомощията между административните органи и съда на Съюза в първичното право и с предвидените от ДФЕС способности за защита, както и с изискванията за добро правораздаване и за редовно протичане на административното производство⁵³.

135. При обжалване на спорното решение обаче този риск от смесване на различните фази не би възникнал. В действителност спорното решение определя окончателната позиция на Съвета на директорите. Следователно в рамките на Банката то е задължително по такъв начин, че обвързва органите на Банката при вземането на последващи решения относно финансирането. Отклонение от него би предполагало Съветът на директорите отново да се заеме с разглеждането на преписката и да вземе друго решение.

136. В допълнение, противно на това, което изглежда на пръв поглед, спорното решение най-малкото *е в състояние* да засегне интересите на организатора на проекта. Всъщност по отношение на екологичните и социалните аспекти на проекта решението задължава организатора да спазва определени условия за изпълнението на проекта, като по този начин ограничава неговата свобода на действие.

137. Накрая, не може да се възрази срещу обжалваемостта на спорното решение и с довода, че вместо това е възможно да се обжалва споразумението за финансиране. Вярно е, че в някои случаи жалбата, подадена срещу решение, с което се прекратява производството, ще гарантира в достатъчна степен съдебна защита⁵⁴. Не е ясно обаче дали процедурата за вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от Регламента относно Орхуската конвенция

⁵² Вж. решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 10), от 22 юни 2000 г., Нидерландия/Комисия (C-147/96, EU:C:2000:335, т. 26—27), и от 6 май 2021 г., ABLV Bank и др./ЕЦБ (C-551/19 P и C-552/19 P, EU:C:2021:369, т. 39).

⁵³ Решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 20), от 13 октомври 2011 г., Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656, т. 51), от 15 март 2017 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-414/15 P, EU:C:2017:215, т. 45), и от 15 март 2017 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-415/15 P, EU:C:2017:216, т. 45).

⁵⁴ Решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 12), от 13 октомври 2011 г., Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656, т. 53), от 15 март 2017 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-414/15 P, EU:C:2017:215, т. 46), както и от 15 март 2017 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-415/15 P, EU:C:2017:216, т. 46).

би позволила на Банката да оспори споразумението за финансиране, т.е. договора с организатора на проекта. Поради това е по-целесъобразно преразглеждането да се извърши преди сключването на това споразумение.

138. За пълнота следва да се отбележи, че противно на поддържаното от Банката и от Комисията, член 271, буква в) ДФЕС е неотносим към въпроса за правно обвързващия характер и външните последици на спорното решение. Всъщност, както основателно поддържа ClientEarth, тези аспекти трябва да се разграничават от въпроса доколко една мярка подлежи на съдебен контрол.

139. Следователно Общият съд правилно е констатирал, че спорното решение представлява правно обвързваща мярка с външни последици по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламента относно Орхуската конвенция. Поради това възраженията, повдигнати от Банката и от Комисията в това отношение, трябва да бъдат отхвърлени.

4. Заключение

140. В обобщение следва да се приеме, че въззивните жалби на Банката и на Комисията са неоснователни и поради това следва да бъдат отхвърлени.

VI. Съдебни разноски

141. Когато въззивната жалба е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски (член 184, параграф 2 от Процедурния правилник).

142. Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, който се прилага по отношение на производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

143. Тъй като ClientEarth е поискало жалбоподателите да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски и всички, посочени от тях основания не са налице, следва те да бъдат осъдени да понесат, наред със собствените си разноски, и разноските, направени от ClientEarth във връзка с главните жалби.

VII. Заключение

144. Поради изложеното по-горе предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

- „1. Отхвърля въззивните жалби.
2. Осъжда Европейската инвестиционна банка и Европейската комисия да понесат наред с направените от тях съдебни разноски и разноските, направени от ClientEarth във връзка с въззивните жалби“.