



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

6 юли 2023 година*

„Обжалване — Околна среда — Орхуска конвенция — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Член 2, параграф 1, буква е) — Понятие за екологично законодателство — Член 2, параграф 1, буква ж) — Понятие за административен акт — Член 10, параграф 1 — Вътрешно преразглеждане на административни актове — Решение на Съвета на директорите на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за одобряване на финансирането на проект за електроцентра на биомаса — Отхвърляне на искането за вътрешно преразглеждане на това решение като недопустимо — Независимост на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции — Член 271, буква в) ДФЕС — Обхват“

По съединени дела C-212/21 P и C-223/21 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадени на 2 април 2021 г.,

Европейска инвестиционна банка (ЕИБ), представлявана от K. Carr, G. Faedo и T. Gilliams, в качеството на представители, подпомагани от J. Vouckaert и G. Schaiko, адвокати,

жалбоподател по дело C-212/21 P,

като другата страна в производството е:

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

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, представлявана от F. Blanc и G. Gattinara,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

и

Европейска комисия, представлявана от F. Blanc и G. Gattinara,

жалбоподател по дело C-223/21 P,

* Език на производството: английски.

като другите страни в производството са:

ClientEarth, установено в Лондон, за което се явяват S. Abram, J. Flynn, КС, и H. Leith, barrister,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Европейска инвестиционна банка (ЕИБ), представлявана от K. Carr, G. Faedo и T. Gilliams, в качеството на представители, подпомагани от J. Bouckaert и G. Schaiko, адвокати,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на състава, M. Safjan, N. Piçarra (докладчик), N. Jääskinen и M. Gavales, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: Р. Стефанова-Камишева, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 октомври 2022 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 декември 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Със своите жалби Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) (по дело C-212/21 Р) и Европейската комисия (по дело C-223/21 Р) искат отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 27 януари 2021 г., ClientEarth/ЕИБ (Т-9/19, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, ЕУ:Т:2021:42). С това решение Общият съд отменя решението на 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) (наричано по-нататък „спорното решение“), отправено от ClientEarth на 9 август 2018 г. на основание член 10, параграф 1 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 (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Орхуската конвенция във връзка със заявленията за вътрешно преразглеждане на административни актове (ОВ L 13, 2008 г., стр. 24).

Правна уредба

Международното право

- 2 Член 2, параграф 2 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус (Дания) на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност 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, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), предвижда, че за целите на тази конвенция:

„Държавен орган“ означава:

[...]

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

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

- 3 Член 9 от Орхуската конвенция, озаглавен „Достъп до правосъдие“, предвижда в параграфи 3 и 4, че всяка страна по тази конвенция осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда, и че тези процедури предоставят адекватни и ефективни средства за правна защита и са справедливи, безпристрастни и своевременни, без да бъдат недостъпно скъпи.

Правото на Съюза

- 4 Съображения 3, 7, 10, 11, 18 и 20 от Регламент № 1367/2006 гласят:

„(3) [...] Разпоредбите от законодателството на [Съюза] следва да бъдат в съответствие с [Орхуската конвенция].

[...]

- (7) Орхуската конвенция дефинира публичните органи широкообхватно, като основната концепция е, че когато публична служба изпълнява правомощията си, хората и техните организации трябва да имат определени права. Следователно е необходимо институциите и органите на [Съюза], обхванати от настоящия регламент, да бъдат дефинирани по същия широкообхватен и функционален начин. Съгласно Орхуската конвенция институциите и органите на [Съюза] могат да бъдат изключени от обхвата на приложение на Конвенцията, когато действат в съдебно или законодателно качество. [...]

[...]

- (10) Предвид 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.
- (11) Административни актове с индивидуален характер трябва да бъдат открити за евентуално вътрешно преразглеждане, когато те са правно обвързващи и имат външни последици. [...] При положение че актове, приети от институция или орган на [Съюза], които действат в съдебно или законодателно качество, могат да бъдат изключени, същото следва да важи и за други процедури на разследване, при които институцията или органът на [Съюза] действат като орган за административно преразглеждане съгласно разпоредбите на Договора.

[...]

- (18) Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция предвижда достъп до съдебни или други процедури за оспорване на действия и бездействия от частни лица и публични органи, които нарушават разпоредбите на закон относно околната среда. Разпоредбите относно достъпа до правосъдие трябва да бъдат в съответствие с Договора. В този контекст уместно е настоящият регламент да се отнася само за действия и бездействия на публични органи.

[...]

- (20) Неправителствени организации, действащи в областта на опазване на околната среда, които отговарят на определени критерии, по-специално с цел да гарантират, че са независими и отговорни организации, които са демонстрирали, че тяхната основна цел е да подпомагат опазването на околната среда, трябва да имат правото да изискват вътрешно преразглеждане на [...] равнище [на Съюза] на приети актове или на бездействия съгласно закон за опазване на околната среда от институция или орган на [Съюза] с оглед на тяхното преразглеждане от въпросната институция или орган“.

- 5 Член 1, параграф 1 от този регламент определя неговата цел по следния начин:

„Целта на настоящия регламент е да спомогне осъществяването на задълженията, произтичащи от [Орхуската конвенция], чрез определяне на правила за прилагане на разпоредбите на [тази конвенция] към институции и органи на [Съюза], и по-специално чрез:

[...]

- г) предоставяне на достъп до правосъдие по екологични въпроси на нивото на Общността съгласно условията, определени в настоящия регламент“.

- 6 Съгласно член 2 от посочения регламент:

„1. По смисъла на настоящия регламент:

[...]

в) „институция или орган на [Съюза]“ означава всяка обществена институция, орган, служба или агенция, създадена от или на базата на Договора, освен когато действат в рамките на съдебни или законодателни компетенции [...]

[...]

е) „закон за околната среда“ означава законодателство на [Съюза], което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на Общността, както е установено в Договора [...]

ж) „административен акт“ означава всяка мярка с индивидуален характер, съгласно закона за околната среда, предприета от институция или орган на Общността, и която е правно обвързваща и има външни последици;

[...]“.

7 Член 10 („Искане за вътрешно преразглеждане на административни актове“) от същия регламент предвижда в параграф 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 [...]“.

8 Член 12 от Регламент № 1367/2006, озаглавен „Завеждане на дела пред [С]ъда“, предвижда в параграф 1:

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

Обстоятелствата по спора

9 Обстоятелствата, предхождащи спора, както са изложени в точки 37—62 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени както следва.

10 С решение от 12 април 2018 г., публикувано на уебсайта на ЕИБ на 28 юни 2018 г., Съветът на директорите на ЕИБ одобрява предложението за финансиране на проекта за изграждане в община Куртис (Тексейро), разположена в 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“), под формата на заем, който е трябвало да бъде отпуснат на субект ad hoc, в максимален размер от 60 милиона евро (наричано по-нататък „решението от 12 април 2018 г.“).

11 С писмо от 13 април 2018 г. ЕИБ уведомява организатора на проекта Curtis за решението от 12 април 2018 г., като посочва, че предварителното одобрение за финансирането на този проект не създава никакво задължение за ЕИБ да отпусне заема, но позволява на организатора да вземе необходимите мерки за сключването на споменатия заем.

- 12 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. Първото плащане по отпуснатото от ЕИБ финансиране е извършено на 29 август 2018 г.
- 13 На 9 август 2018 г. ClientEarth, неправителствена организация, занимаваща се с опазване на околната среда, подава до ЕИБ искане за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. на основание член 10 от Регламент № 1367/2006.
- 14 Със спорното решение, съобщено на ClientEarth с писмо от 30 октомври 2018 г., подписано от генералния секретар и заместник-ръководителя на правната служба на ЕИБ, това искане е отхвърлено като недопустимо, с мотива че решението от 12 април 2018 г. не представлява „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 и следователно не може да бъде предмет на вътрешно преразглеждане от страна на ЕИБ.

Жалбата пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 15 На 8 януари 2019 г. ClientEarth подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение, в подкрепа на която излага две основания. Първото е изведено от грешки в преценката при прилагането на две условия, на които трябва да отговаря решението от 12 април 2018 г., за да може да бъде квалифицирано като „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, а именно, от една страна, актът да е приет „съгласно [екологичното законодателство]“ и от друга страна, този акт да поражда „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“. Второто основание е изведено от нарушение на задължението на ЕИБ за мотивиране.
- 16 ЕИБ, подкрепяна от Комисията, моли Общия съд да отхвърли жалбата. В самото начало ЕИБ твърди, че подаденото от ClientEarth искане за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. е несъвместимо с независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции и поради това е недопустимо.
- 17 Най-напред, в точки 86—92 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля това защитно основание на ЕИБ като недопустимо. Той отбелязва, че в спорното решение се приема единствено, че решението от 12 април 2018 г. не е „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, тъй като не е прието „съгласно [екологичното законодателство]“ и не поражда никакви „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“. Според Общия съд „[е]динствено при преценката на тези два подвода, а не на някакъв самостоятелен довод, ЕИБ [...] 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“. Така в точка 91 от това решение Общият съд приема, че преценката на твърдяната несъвместимост на искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. с независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции би довела до това да замени със свои мотивите, изложени от ЕИБ в подкрепа на спорното решение.
- 18 Освен това, в точка 92 от обжалваното съдебно решение Общият съд препраща към точка 151 от същото решение, за да отхвърли като недопустими доводите, изведени от това, че предвид член 271, буква в) ДФЕС и независимостта на ЕИБ в областта на

финансовите ѝ операции, решението от 12 април 2018 г. не може да се квалифицира като „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.

- 19 По-нататък, в точки 102—104 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда второто основание, изтъкнато от ClientEarth в подкрепа на жалбата му, и постановява, че спорното решение позволява на последното да разбере мотивите, поради които ЕИБ е отхвърлила като недопустимо искането му за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г., както и да оспори основателността на тези мотиви. Тъй като това решение позволява и на Общия съд да упражни правомощието си за съдебен контрол, той отхвърля второто основание като неоснователно.
- 20 Накрая, що се отнася до първото основание, изтъкнато от ClientEarth в подкрепа на жалбата му, което Общият съд е разгледал последно, в точка 107 от обжалваното съдебно решение тази юрисдикция най-напред изтъква, че двете условия, посочени в точка 15 от настоящото решение и съдържащи се в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, „в светлината на член 9, параграфи 3 и 4 от Орхуската конвенция [...] и следователно с оглед на изискването да се осигури ефективен достъп на [ClientEarth] до правосъдие“.
- 21 Що се отнася, на първо място, до втората част от това основание, изведена от неправилното прилагане на условието актът да е приет „съгласно екологичното законодателство“, в точка 118 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че законодателят на Европейския съюз е искал да даде на понятието „[екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 „широко значение, което не се свежда до въпросите, свързани с опазването на естествената околна среда в тесен смисъл“.
- 22 В точка 121 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че позоваването на „законодателство на [Съюза]“ в член 2, параграф 1, буква е) трябва да се разбира като отнасящо се до „всяка разпоредба с [общо приложение] от вторичното право на Съюза“, за разлика от „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент. В това отношение Общият съд отбелязва, че след като към датата на приемане на посочения регламент разграничението между законодателни актове, приети по обикновената или специална законодателна процедура, и подзаконовите актове, приети по друга процедура, не е било установено на равнището на Договорите на Съюза, понятието „законодателство“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от посочения регламент не може да се тълкува в смисъл, че изключва възможността като „[екологичното законодателство]“ да се вземат предвид разпоредбите на „подзаконов акт“, приет в тази област.
- 23 В точки 122—124 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че на законодателни разпоредби на „[екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) следва да се приравнят нормите с общо приложение, уреждащи заемодателната дейност на ЕИБ за постигане на целите на Договора за функционирането на ЕС в областта на околната среда, в частност на целите, които произтичат, от една страна, от Изявлението относно екологичните и социалните принципи и стандарти, одобрено от Съвета на директорите на ЕИБ на 3 февруари 2009 г. (наричано по-нататък „Изявлението от 2009 г.“), и от друга страна, от 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“).

- 24 В точка 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че понятието „административен акт“ по член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща „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“.
- 25 В точки 138—140 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че решението от 12 април 2018 г., доколкото в него се приема, че проектът Curtis отговаря на целите на заемодателната дейност на ЕИБ и на свързаните с околната среда критерии относно допустимостта на проектите за финансиране от този орган, установени в Изявлението от 2009 г. и в стратегията за климата, е мярка с индивидуален характер, приета „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент. Поради това той уважава втората част от първото основание на тази жалба.
- 26 На второ място, що се отнася до първата част от първото основание, изведена от неправилното прилагане на условието актът да поражда „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“, в точки 167—170 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че решението от 12 април 2018 г. отразява окончателната позиция на Съвета на директорите на ЕИБ относно допустимостта на проекта Curtis за финансиране от този орган с оглед на неговите екологични и социални аспекти, така че „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“.
- 27 След като констатира, че подаденото от ClientEarth искане за вътрешно преразглеждане се отнася „поне отчасти, до окончателните правни последици, които [решението от 12 април 2018 г.] е породило по отношение на трети лица“, в точки 171 и 172 от обжалваното съдебно решение Общият съд уважава първата част от първото основание на жалбата и съответно отменя спорното решение.

Искания на страните и производство пред Съда

- 28 С жалбата си по дело С-212/21 Р ЕИБ иска от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение,
 - да отхвърли жалбата в първоинстанционното производство, и
 - да осъди ClientEarth да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.
- 29 С жалбата си по дело С-223/21 Р Комисията иска от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение,

- да отхвърли като неоснователна жалбата в първоинстанционното производство, и
 - да осъди ClientEarth да заплати съдебните разноски.
- 30 В писмения си отговор на посочените две жалби ClientEarth иска от Съда:
- да отхвърли жалбите, и
 - да осъди Комисията и ЕИБ да заплатят съдебните разноски.
- 31 С решение на председателя на Съда от 30 април 2021 г. дела С-212/21 Р и С-223/21 Р са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение.

По жалбите до Съда

- 32 В подкрепа на съответните си жалби Комисията и ЕИБ изтъкват по три основания, с които упрекуват Общия съд, че е допуснал грешки при прилагане на правото при преценката на функционалната независимост, на която се позовава ЕИБ в областта на финансовите си операции, както и при тълкуването и прилагането на Орхуската конвенция и на понятието „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.

По първото основание и втората част от второто основание по дело С-212/21 Р, както и по третото основание по дело С-223/21 Р, изведени от грешки при прилагане на правото при преценката на независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции

Доводи на страните

- 33 ЕИБ — с първото основание и с втората част от второто основание по дело С-212/21 Р, и Комисията — с третото основание по дело С-223/21 Р — упрекуват Общия съд, че по-специално в точки 89—92 и 151 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил като недопустимо защитното основание, изведено от независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции. Според тях Общият съд неправилно е приел, че спорното решение не се е основавало на тази независимост „в рамките на самостоятелен довод“, за да отхвърли като недопустимо искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. При всички положения според ЕИБ въпросът дали искането за вътрешно преразглеждане на това решение накърнява посочената независимост — след като тя произтича от първичното право на Съюза — е абсолютна процесуална предпоставка и Общият съд е трябвало да го разгледа служебно.
- 34 В това отношение ЕИБ упреква Общия съд, на първо място, че в точка 90 от обжалваното съдебно решение явно е изопачил съдържанието на спорното решение, доколкото доводът, основан на независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции, бил изрично споменат в мотивите на това решение. Следователно, противно на констатацията в точка 91 от посоченото съдебно решение, анализът на този довод няма да доведе Общия съд до замяна на мотивите на ЕИБ със свои, нито до „нарушаване на равновесието между

страните“ по смисъла на решение от 11 юни 2020 г., Комисия/Di Bernardo (C-114/19 Р, EU:C:2020:457, т. 59), тъй като ClientEarth е организация с опит, която познава правото на Съюза.

- 35 На второ място, ЕИБ и Комисията поддържат, че искане за вътрешно преразглеждане на решенията на Съвета на директорите на ЕИБ, подадено на основание член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, би накърнило независимостта, с която се ползва този орган на финансовите пазари и която била абсолютно необходима за изпълнението на възложената му с член 309 ДФЕС задача от общ интерес. Подобно искане можело и да накърни репутацията и надеждността на ЕИБ на тези пазари. Всъщност през периода, в който това искане можело да бъде подадено, както и през цялото времетраене на това преразглеждане и на евентуалните последващи съдебни производства, за ЕИБ би се оказало практически невъзможно да преговаря и да подпише договорната документация относно финансирането на вече одобрените от нейния съвет на директорите проекти. Произтичащата от това несигурност щяла да се увеличи поради непредвидимия брой искания за вътрешно преразглеждане, които могат да бъдат подадени.
- 36 Общият съд трябвало да провери служебно допустимостта на искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г., подадено на основание член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, с оглед на член 15, параграф 3, член 271, буква в) и членове 308 и 309 ДФЕС, както и на релевантните разпоредби от Устава на ЕИБ. Освен това Общият съд трябвало служебно да се основе на член 271, буква в) ДФЕС, за да отхвърли подадената от ClientEarth жалба, тъй като тази разпоредба, разгледана във връзка с член 19 от Устава на ЕИБ, изключва решенията на Съвета на директорите на този орган от всякаква форма на съдебен контрол по същество.
- 37 В този контекст както ЕИБ, така и Комисията подчертават, от една страна, че вътрешното преразглеждане на административен акт на основание член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 е неразривно свързано с обжалването по съдебен ред, посочено в член 12 от този регламент, и от друга страна, че член 271, буква в) ДФЕС е една от „съответните разпоредби на Договора“, които съгласно посочения член 12 трябва да се вземат предвид, за да се прецени възможността да бъдат страна в съдебни производства, призната в последната разпоредба на неправителствените организации за опазване на околната среда. Член 271, буква в) обаче щял да бъде нарушен, ако срещу решение на Съвета на директорите на ЕИБ, за което е направено искане за вътрешно преразглеждане, бъде подадена жалба на основание член 12 от Регламент № 1367/2006 с оглед на екологичните съображения, изразени от неправителствената организация, направила това искане.
- 38 ClientEarth оспорва основателността на всички тези доводи.

Съображения на Съда

- 39 С доводите си ЕИБ и Комисията упрекуват Общия съд, че в точки 89—92 и 151 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил като недопустим довода, изведен от засягане на независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции, гарантирана от първичното право на Съюза, тъй като този довод не е бил изтъкнат като самостоятелен довод на спорното решение. При всички положения обаче посоченият довод е трябвало да бъде разгледан като абсолютна процесуална предпоставка, която може да доведе до отхвърляне на подадената от ClientEarth жалба.

- 40 Що се отнася, на първо място, до твърдяното явно изопачаване на съдържанието на спорното решение в точки 89—91 от обжалваното съдебно решение по отношение на независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции, от четвърти, пети и седми абзац от това решение следва, че искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. е отхвърлено като недопустимо, с мотива че това решение не е „административен акт“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, тъй като не е било прието „съгласно екологичното законодателство“ и не е породило „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“, а не с мотива, че това искане за вътрешно преразглеждане накърнява независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции.
- 41 Всъщност в шести абзац от спорното решение се посочва, 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“, а в осми абзац от същия акт се посочва, че поддържаното от ClientEarth тълкуване на понятието „[екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от същия регламент „вече не би било съвместимо нито с институционалната роля на ЕИБ, нито с възложената ѝ съгласно Устава задача“.
- 42 Така в точки 89 и 90 от обжалваното съдебно решение Общият съд е могъл да приеме, без да допусне грешка при прилагане на правото, че в спорното решение ЕИБ само е споменала „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“, и единствено при разглеждането на двата подмотива, посочени в точка 40 от настоящото решение, а не като самостоятелен довод за недопустимост на искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. При тези условия Общият съд не може да бъде упреknат, че явно е изопачил съдържанието на посоченото решение.
- 43 В това отношение следва да се добави, че съдът на Съюза не е длъжен да взема предвид допълнителните обяснения, представени едва в хода на производството от издателя на съответния акт, за да прецени дали е спазено задължението за мотивиране, тъй като в противен случай би се стигнало до засягане на разпределението на правомощията между администрацията и съда на Съюза и до отслабване на контрола за законосъобразност на актовете на администрацията (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2020 г., Комисия/Di Bernardo, С-114/19 Р, ЕУ:С:2020:457, т. 58).
- 44 Що се отнася, на второ място, до задължението на Общия съд да разгледа служебно твърдяното накърняване на независимостта на ЕИБ в областта на финансовите ѝ операции с искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г., която независимост този орган основава по-специално на член 15, параграф 3, член 271, буква в) и членове 308 и 309 ДФЕС, както и на някои разпоредби от Устава на ЕИБ, в самото начало следва да се отбележи, че твърдяното нарушение на първичното право на Съюза не е достатъчно, за да породи задължение за служебно разглеждане от съда на Съюза.
- 45 Всъщност, въпреки че някои основания могат и дори трябва да бъдат разглеждани служебно — като например липса или непълнота на мотивите на съответното решение — правно основание, което се отнася до законосъобразността на посоченото решение по същество и което е свързано с нарушаването на Договорите или на всяка правна норма, свързана с тяхното изпълнение, по смисъла на член 263 ДФЕС, може да бъде разглеждано

от съда на Съюза само ако е изтъкнато от жалбоподателя (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Италия, С-467/15 Р, ЕУ:С:2017:799, т. 14 и 15 и цитираната съдебна практика).

- 46 Поради това Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е разгледал по същество довода на ЕИБ за накърняване на независимостта ѝ в областта на финансовите ѝ операции, произтичаща от член 15, параграф 3 и членове 308 и 309 ДФЕС, както и от някои разпоредби от Устава на ЕИБ.
- 47 При все това, фактът, че ЕИБ се позовава на запазването на своята независимост в областта на финансовите си операции във връзка с член 271, буква в) ДФЕС, както е видно от точка 110 от писмената защита, която тя представя пред Общия съд, може да се разглежда като поставяне под въпрос на компетентността на Съда на Европейския съюз да осъществи контрол, макар и непряко, върху решение на Съвета на директорите на ЕИБ по повод на жалба за отмяна на отказа на ЕИБ да пристъпи към вътрешно преразглеждане на това решение. Освен това ЕИБ, подкрепяна по този въпрос от Комисията, твърди, по-специално в проведеното пред Съда съдебно заседание, че съществува неразривна връзка между правото да се подаде искане за вътрешно преразглеждане на решение на Съвета на директорите на ЕИБ и правото да се подаде жалба за отмяна на взетото от ЕИБ решение след това преразглеждане. Ето защо според тях запазването на независимостта на ЕИБ налага неправителствените организации за опазване на околната среда като ClientEarth да бъдат лишени както от правото да поискат вътрешно преразглеждане на такова решение, така и от правото да подадат жалба за отмяна на евентуално решение за отхвърляне.
- 48 В този контекст Общият съд е трябвало да провери служебно дали съдът на Съюза е компетентен да се произнесе по жалба за отмяна, насочена срещу решение по искане за вътрешно преразглеждане на решение на Съвета на директорите на ЕИБ. Всъщност въпросът за компетентността на Съда на Европейския съюз да разгледа даден спор е абсолютна процесуална предпоставка, като този въпрос може да бъде разгледан от съда на Съюза във всеки момент от производството, включително служебно (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., Bank Refah Kargaran/Съвет, С-134/19 Р, ЕУ:С:2020:793, т. 25 и цитираната съдебна практика).
- 49 В съответствие с член 271, буква в) ДФЕС жалбите срещу решенията на Съвета на директорите на ЕИБ могат да бъдат подавани според предвидените условия 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 [ЕИБ]“.
- 50 От самия текст на член 271, буква в) ДФЕС следва, че тази разпоредба подчинява възможността за подаване на жалба за отмяна на решенията на Съвета на директорите на ЕИБ на по-строги условия от наложените с член 263 ДФЕС. Така член 271, буква в) ДФЕС ограничава предоставената на Съда на Европейския съюз с този договор обща компетентност за контрол относно законосъобразността на актовете на институциите на Съюза и следователно той трябва да се тълкува ограничително (вж. по аналогия решение от 3 юни 2021 г., Унгария/Парламент, С-650/18, ЕУ:С:2021:426, т. 31). Както отбелязва генералният адвокат в точки 63 и 64 от заключението си, това ограничение се отнася, от една страна, до кръга на потенциалните жалбоподатели и от друга страна, до правомощията на съда на Съюза за контрол по същество.

- 51 От това следва, че член 271, буква в) ДФЕС не урежда пряко хипотезата на жалба на основание член 12, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 срещу решение на ЕИБ, с което тя се произнася по искане за вътрешно преразглеждане на решение на нейния съвет на директорите. Това не променя факта, че посоченият член 271, буква в) ДФЕС представлява съответна разпоредба от Договора по смисъла на член 12, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, която трябва да се вземе предвид, за да се определи възможността за сезиране на съда на Съюза.
- 52 Както обаче по същество отбелязва генералният адвокат в точка 68 от заключението си, член 271, буква в) ДФЕС би бил лишен от полезно действие, ако при обжалване на решение на ЕИБ, постановено по искане за вътрешно преразглеждане на решение на нейния съвет на директорите, съдът на Съюза косвено упражни контрол за основателност на това решение.
- 53 За сметка на това, като се има предвид точка 50 от настоящото решение и противно на твърденията на ЕИБ и на Комисията, член 271, буква в) ДФЕС по принцип допуска възможността неправителствена организация да поиска в съответствие с член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 вътрешно преразглеждане на решение на Съвета на директорите на ЕИБ, както и възможността съдът на Съюза да бъде сезиран на основание член 12, параграф 1 от този регламент с жалба за отмяна на решение, с което искане за вътрешно преразглеждане на решение на Съвета на директорите на ЕИБ се обявява за недопустимо.
- 54 Всъщност в последния случай с жалбата не се цели съдът на Съюза да разгледа законосъобразността или основателността на решение на Съвета на директорите на ЕИБ, а само дали ЕИБ основателно е отхвърлила като недопустимо искане за вътрешно преразглеждане на такова решение. Както отбелязва генералният адвокат в точка 73 от заключението си, ако жалбата бъде уважена, единствената последица от това би била да се стигне дотам самата ЕИБ да извърши вътрешно преразглеждане на посоченото решение.
- 55 В случая жалбата, подадена от ClientEarth до Общия съд, има за предмет отмяната на спорното решение въз основа на разпоредбите на член 2, параграф 1, буква ж) във връзка с член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, което е съобщено на ClientEarth с писмо от 30 октомври 2018 г., подписано от генералния секретар и заместник-ръководителя на правната служба на ЕИБ, с което решение искането за вътрешно преразглеждане на решението от 12 април 2018 г. е отхвърлено като недопустимо.
- 56 Тъй като тази жалба, подадена на основание член 12, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, има за предмет отмяната на спорното решение поради погрешна правна квалификация от страна на ЕИБ на решението от 12 април 2018 г. с оглед на член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент, направена в рамките на преценката на допустимостта на искането за вътрешно преразглеждане на това решение, а не основателността на посоченото решение, член 271, буква в) ДФЕС не може да бъде пречка за подаването на такава жалба.
- 57 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че е компетентен да разгледа подадената от ClientEarth жалба срещу спорното решение. При тези условия обстоятелството, че той не е разгледал изрично доводите, изведени от член 271, буква в) ДФЕС, не може да обоснове отмяната на обжалваното съдебно решение.

- 58 С оглед на изложените по-горе съображения първото основание и втората част от второто основание на ЕИБ по дело С-212/21 Р, както и третото основание на Комисията по дело С-223/21 Р следва да се отхвърлят като неоснователни.

По третата част от третото основание и по първата част от второто основание по дело С-212/21 Р, както и по първото основание по дело С-223/21 Р, изведени от грешки при прилагане на правото при тълкуването и прилагането на Орхуската конвенция

Доводи на страните

- 59 ЕИБ — с третата част от третото основание по дело С-212/21 Р, и Комисията — с първата част от първото основание по дело С-223/21 Р, упрекват Общия съд, че в точки 107, 125 и 126 от обжалваното съдебно решение неправилно е приел, че условията по член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 трябва да се тълкуват с оглед на член 9 от Орхуската конвенция.
- 60 Първо, практиката на Съда, и по-специално решения от 13 януари 2015 г., Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe (С-404/12 Р и С-405/12 Р, ЕУ:С:2015:5) и от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия (С-784/18 Р, непубликувано, ЕУ:С:2020:630), изключвала задължението за тълкуване на Регламент № 1367/2006 в съответствие с разпоредбите на тази конвенция.
- 61 Второ, от точка 40 от решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (С-612/13 Р, ЕУ:С:2015:486) следвало, че тъй като Орхуската конвенция била замислена с оглед на националните правни системи, а не на правните особености на регионалните организации за икономическа интеграция като Съюза, не можело да се прави никаква аналогия между прилагането на тази конвенция от държавите членки и нейното прилагане на равнището на Съюза. Следователно в точка 107 от обжалваното съдебно решение Общият съд не можел да се основе на „сходни съображения“, които впрочем не били изрично посочени, за да тълкува член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 в светлината на член 9, параграфи 3 и 4 от тази конвенция.
- 62 Трето, в точки 125 и 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно се основал на принципа на тълкуване в съответствие с Орхуската конвенция, за да прецени дали решението от 12 април 2018 г. представлява „мярка с индивидуален характер“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, при положение че това понятие трябвало да се тълкува единствено въз основа на критериите, произтичащи от членове 263 и 288 ДФЕС. В това отношение от точка 25 от решение от 3 декември 2020 г., Région de Bruxelles-Capitale/Комисия (С-352/19 Р, ЕУ:С:2020:978) следвало, че Орхуската конвенция не може да диктува тълкуването на първичното право на Съюза.
- 63 С първата част от второто основание по дело С-212/21 Р и с втората част от първото основание по дело С-223/21 Р ЕИБ и Комисията съответно упрекват Общия съд, че освен това е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 107 от обжалваното съдебно решение при тълкуването на членове 2 и 9 от Орхуската конвенция. Всъщност с приемането на решението от 12 април 2018 г. Съветът на директорите на ЕИБ не действал

като „[публичен] орган“ по смисъла на член 2, параграф 2 от тази конвенция, поради което член 9, параграф 3 от нея не бил приложим. Напротив, приемането на това решение се вписвало във финансовата дейност на ЕИБ като банка.

64 ClientEarth оспорва основателността на всички тези доводи.

Съображения на Съда

65 С доводите си ЕИБ и Комисията поддържат, че в точки 107, 125 и 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал няколко грешки при прилагане на правото при тълкуването и прилагането на Орхуската конвенция.

66 В това отношение, на първо място, следва да се припомни, че разпоредбите от правото на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, с оглед на международното право, особено когато тези разпоредби имат за цел да приведат в действие международно споразумение, сключено от Съюза (вж. в този смисъл решения от 14 юли 1998 г., Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, т. 22 и от 19 декември 2019 г., Nederlands Uitgeversverbond и Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, т. 38).

67 Такъв е случаят с Регламент № 1367/2006, чиято цел е да приложи разпоредбите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция по отношение на институциите на Съюза (вж. в този смисъл решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, т. 41).

68 Макар да не е възможно позоваване на член 9, параграф 3 за целите на преценката за законосъобразност на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 (вж. в този смисъл решения от 13 януари 2015 г., Съвет и др./Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 Р-С-403/12 Р, EU:C:2015:4, т. 61 и от 13 януари 2015 г., Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe, C-404/12 Р и C-405/12 Р, EU:C:2015:5, т. 53), подобна констатация не е пречка в съответствие със съдебната практика, посочена в точка 66 от настоящото решение, разпоредбите на този регламент да бъдат тълкувани, доколкото е възможно, в светлината на Орхуската конвенция (вж. в този смисъл решение от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия, C-784/18 Р, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 77).

69 Всъщност такова тълкуване представлява съществено средство, за да се гарантира в съответствие с волята на законодателя на Съюза, изразена в съображение 3 от посочения регламент, че разпоредбите от правото на Съюза продължават да бъдат съвместими с тези на посочената конвенция.

70 Що се отнася, на второ място, до довода на ЕИБ и на Комисията, че с приемането на решението от 12 април 2018 г. Съветът на директорите на ЕИБ не е действал като „[публичен] орган“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Орхуската конвенция, следва да се припомни, от една страна, че съгласно член 2, параграф 2, буква d) от тази конвенция институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция, която подобно на Съюза е страна по тази конвенция, трябва да се считат за публични органи за целите на посочената конвенция, освен когато действат в съдебно или законодателно качество.

- 71 От друга страна, съгласно член 2, параграф 1, буква в) от Регламент № 1367/2006 понятието „институция или орган на [Съюза]“, към които се прилага този регламент съгласно член 1, параграф 1 от него, обхваща „всяка обществена институция, орган, служба или агенция, създадена от или на базата на Договора, освен когато действат в рамките на съдебни или законодателни компетенции“. В това отношение в съображение 7 от посочения регламент се уточнява, че това понятие е определено „по широкообхватен и функционален начин“ поради „широкообхватното“ дефиниране в Орхуската конвенция на публичните органи, към които тя се прилага, за да се гарантират определени права на физическите лица и техните организации, когато публична служба упражнява правомощията си. Освен това съгласно съображение 11 от същия регламент трябва да бъдат изключени и „други процедури на разследване, при които институцията или органът на [Съюза] действат като орган за административно преразглеждане съгласно разпоредбите на Договора“.
- 72 От това следва, че дейността на „институциите и органите на [Съюза]“ може да бъде изключена от приложното поле на Регламент № 1367/2006 и на Орхуската конвенция само когато тези институции и органи действат в съдебно или законодателно качество или когато действат като орган за административно преразглеждане съгласно разпоредбите на Договора.
- 73 Настоящият случай обаче не е такъв. Всъщност решението от 12 април 2018 г. за одобряване на предложението за финансиране на проекта Curtis на основание член 9, параграф 1 и член 19, параграф 3 от Устава на ЕИБ не е резултат от действие в съдебно или законодателно качество на Съвета на директорите на ЕИБ, който също не е действал като „орган за административно преразглеждане съгласно разпоредбите на Договора“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква в) от Регламент № 1367/2006 във връзка със съображение 11 от него.
- 74 Както генералният адвокат посочва по същество в точки 92—94 от заключението си, ЕИБ упражнява правомощия с двойко естество в контекста на договорно организирано финансиране. Всъщност при това тя наистина действа като частноправен партньор на бенефициера, но изпълнява и задачи от общ интерес. Поради това тълкуването на член 2, параграф 1, буква в) от този регламент в смисъл, че когато извършва своята финансова дейност, ЕИБ трябва да бъде квалифицирана като „орган [на Съюза]“, гарантира, че този регламент се прилага по начин, съвместим с член 2, параграф 2, буква d) от Орхуската конвенция.
- 75 С оглед на изложените по-горе съображения първата част от второто основание и третата част от третото основание по дело С-212/21 Р, както и първото основание по дело С-223/21 Р следва да се отхвърлят като неоснователни.

По втората и третата част от второто основание и по първата и втората част от третото основание по дело С-212/21 Р, както и по второто основание по дело

С-223/21 Р, изведени от нарушение на член 2, параграф 1, букви е) и ж) от Регламент № 1367/2006

По понятието „[екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006

– Доводи на страните

- 76 ЕИБ — в първата и втората част от третото основание по дело С-212/21 Р, и Комисията — в първата част от второто основание по дело С-223/21 Р, упрекуват Общия съд, че в точки 120—124 и 138—140 от обжалваното съдебно решение неправилно е приравнил критериите от екологично естество относно допустимостта на проектите за финансиране от ЕИБ, които произтичат от Изявлението от 2009 г. и от стратегията за климата, на разпоредби от екологичното законодателство по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006, и оттам, че е приел, че решението от 12 април 2018 г. е взето „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент.
- 77 В това отношение ЕИБ и Комисията изтъкват най-напред, че понятието „законодателство“, съдържащо се в член 2, параграф 1, буква е) от посочения регламент, е формално понятие, определено в процеса на приемане на съответния акт. Така съгласно член 289 ДФЕС като „законодателна разпоредба“ може да се квалифицира само разпоредба, съдържаща се в акт на Съюза, приет на основание на разпоредба от Договорите, предвиждаща приемането на този акт в рамките на обикновената законодателна процедура или на специалната законодателна процедура. Следователно в точки 120—124 от обжалваното съдебно решение Общият съд пренебрегнал изискванията, произтичащи от член 289 ДФЕС, и е пристъпил към тълкуване, което надхвърля понятията „право“ и „законодателство“, посочени в член 2, параграф 1, букви е) и ж) от Регламент № 1367/2006. По-специално точка 121 от обжалваното съдебно решение била опорочена от грешка при прилагане на правото, тъй като в нея Общият съд приел, че въведеното с Договора от Лисабон разграничение между законодателните и подзаконовите актове е ирелевантно за тълкуването на член 2, параграф 1, буква е) от този регламент.
- 78 По-нататък ЕИБ и Комисията упрекуват Общия съд, че е приел, че Изявлението от 2009 г. и стратегията за климата са задължителни. Тези два инструмента се ограничавали до това да ръководят дейността на ЕИБ на различните етапи на оценяване на проектите, без обаче да ограничават упражняването на дискреционните правомощия, с които разполага този орган. Обстоятелството, че даден проект отговаря на критериите за допустимост за финансиране, произтичащи от тези инструменти, не водело до право да се получи финансиране от ЕИБ, до задължение за нейния съвет на директорите да одобри това финансиране, нито до задължение за ЕИБ да подпише договор за заем, включително след одобрението от Съвета на директорите.
- 79 Дори да се предположи, че Изявлението от 2009 г. и стратегията за климата ограничават упражняването на правото на преценка на ЕИБ, подобно ограничение не може да се счита за наложено от правна норма. Освен това вътрешна директива, чиято единствена последица е да принуди институцията, която се отклонява от нея, да мотивира решението си, не представлявала източник на право. Следователно понятието „законодателство“, посочено в член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006, обхващало само

нормите, които имат непосредствено обвързващо правно действие за гражданите. Това обаче не се отнасяло за насоките, по силата на които дадена институция ограничава упражняването на правото си на преценка за в бъдеще.

- 80 Накрая, ЕИБ и Комисията оспорват установената в точка 123 от обжалваното съдебно решение аналогия между политиките на ЕИБ по отпускане на заеми в областта на околната среда и вътрешните ѝ правила в областта на персонала. Те изтъкват, че в последната област ЕИБ действа като административен орган, като решенията ѝ подлежат на съдебен контрол, докато дейността на ЕИБ по отпускане на заеми в областта на околната среда спадала към упражняването на финансовата ѝ роля и не се изразявала в административни решения, подлежащи на съдебен контрол по същество.
- 81 ClientEarth оспорва основателността на всички тези доводи.

– *Съображения на Съда*

- 82 В доводите си ЕИБ и Комисията упрекуват Общия съд, че в точки 120—124 и 138—140 от обжалваното съдебно решение неправилно е приел, че както Изявлението от 2009 г., така и стратегията за климата попадат в обхвата на понятието „[екологично законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 и следователно че решението от 12 април 2018 г. е прието „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент.
- 83 Понятието „[екологично законодателство]“ е определено в член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 като обхващащо „законодателство на [Съюза], което независимо от своята правна основа, допринася за преследването на целите на политиката за околна среда на [Съюза]“, посочени в член 191, параграф 1 ДФЕС. Както следва от съображение 10 от посочения регламент, препращането към тези цели е обосновано предвид факта, че „законодателството относно околната среда постоянно се развива“.
- 84 От самия текст на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 във връзка със съображение 10 от него следва, че законодателят на Съюза е искал да придаде широк обхват на понятието „екологично законодателство“.
- 85 В този контекст обстоятелството, че в текстовете на някои езици, като испански, английски, френски или португалски, в член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 се говори за „законодателство“ или „всяка законодателна разпоредба“, не може да означава, противно на защитаваната от ЕИБ и Комисията позиция, че за целите на прилагането на този регламент понятието „екологично законодателство“ се свежда до законодателни актове по смисъла на член 289, параграф 3 ДФЕС. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 118 от заключението си, в текстовете на други езици, и по-специално на немски език, в член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 се използва по-широкото понятие „правни норми“, което може да включва всеки правно обвързващ акт с общо приложение.
- 86 При тези условия в съответствие с практиката на Съда тази разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част (вж. в този смисъл решение от 24 февруари 2022 г., Tiketa, С-536/20, ЕУ:С:2022:112, т. 27 и цитираната съдебна практика).

- 87 С оглед обаче на точка 84 от настоящото решение, както и на целите на политиката на Съюза в областта на околната среда, понятието „екологично законодателство“ трябва да се тълкува широко, в смисъл че то обхваща всеки акт на Съюза, който независимо от правното си основание съдейства за постигането на целите на тази политика, определени в член 191, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2022 г., *Deutsche Umwelthilfe* (Типово одобрение на моторни превозни средства), С-873/19, ЕУ:С:2022:857, т. 53). Обстоятелството, че съгласно самия текст на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006 правното основание, на което е приет даден акт, не е релевантен критерий за квалифицирането му като „екологично законодателство“, позволява да се направи изводът, че процедурата по приемане на такъв акт, която в съответствие с член 289 ДФЕС определя дали той има законодателен характер или не, също не е релевантен критерий за целите на тази квалификация.
- 88 В случая, когато взема решение за предоставяне на финансиране на основание член 9, параграф 1 и член 19, параграф 3 от Устава на ЕИБ, Съветът на директорите на ЕИБ не може без основание да се отклонява от критериите с екологичен характер относно допустимостта на проектите за финансиране, произтичащи от Изявлението от 2009 г. и от стратегията за климата, които самата ЕИБ се е задължила да следва в дейността си по отпускане на заеми, тъй като в противен случай евентуално би била санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като равното третиране или защитата на оправданите правни очаквания (вж. по аналогия решение от 28 юни 2005 г., *Dansk Rørindustri* и др./Комисия, С-189/02 Р, С-202/02 Р, С-205/02 Р—С-208/02 Р и С-213/02 Р, ЕУ:С:2005:408, т. 209 и 211).
- 89 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 122—124 от обжалваното съдебно решение е приел, че както Изявлението от 2009 г., така и стратегията за климата попадат в обхвата на понятието „[екологично законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква е) от Регламент № 1367/2006, тъй като определят критериите от екологично естество относно допустимостта на проектите за финансиране от ЕИБ и следователно уреждат дейността ѝ в областта на отпускането на заеми с оглед на постигането на целите на Договора за функционирането на ЕС в областта на околната среда.
- 90 Също така, без да допуска грешка при прилагане на правото, в точки 138—140 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че доколкото установява, че проектът *Curtis* отговаря на произтичащите от тези два акта екологични критерии относно допустимостта на проектите за финансиране от ЕИБ, решението от 12 април 2018 г. е взето „съгласно [екологичното законодателство]“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.
- 91 С оглед на изложените по-горе съображения първата и втората част от третото основание по дело С-212/21 Р, както и първата част от второто основание по дело С-223/21 Р следва да се отхвърлят като неоснователни.

По понятието „мярка с индивидуален характер“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006

– Доводи на страните

- 92 С втората част от второто основание по дело С-223/21 Р Комисията упреква Общия съд, че в точки 126—142 от обжалваното съдебно решение не се е съобразил със съдебната практика, съгласно която понятието „мярка с индивидуален характер“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 трябва да се тълкува в съответствие с критериите, произтичащи от членове 263 и 288 ДФЕС. Всъщност в нарушение на принципите, изведени от точки 65—67 и 84—86 от решение от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия (С-784/18 Р, непубликувано, ЕУ:С:2020:630), Общият съд приел, че за да се квалифицира решението от 12 април 2018 г. като „мярка с индивидуален характер“, е достатъчно с това решение Съветът на директорите на ЕИБ да се е произнесъл окончателно по постигането на определени екологични цели. Така този подход означавал, че необвързващите актове, каквито са препоръките и становищата, могат да бъдат предмет на искане за вътрешно преразглеждане на основание член 10, параграф 1 от този регламент, а след това и на жалба на основание член 12, параграф 1 от посочения регламент.
- 93 В подкрепа на Комисията ЕИБ изтъква, че решението от 12 април 2018 г. представлява вътрешен акт, чиято единствена последица е да се даде възможност на службите на този орган да продължат преговорите за сключване на договор за одобреното финансиране, така че то не засяга лично външни субекти.
- 94 Според ClientEarth доводът, че актът, предмет на искане за вътрешно преразглеждане, трябва да се счита за „мярка с индивидуален характер“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, не е изтъкнат нито от ЕИБ, нито от Комисията пред Общия съд, поради което Комисията не може да се позовава на този довод на етапа на обжалване, тъй като той е нов. При всички положения решението от 12 април 2018 г. било „мярка с индивидуален характер“, тъй като се прилагало към конкретно заявление относно финансирането на проекта Curtis.

– Съображения на Съда

- 95 С доводите си Комисията упреква Общия съд, че в точки 126—142 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването и прилагането на понятието „мярка с индивидуален характер“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, като е придал такъв характер на решението от 12 април 2018 г.
- 96 Що се отнася, на първо място, до въпроса, повдигнат от ClientEarth, дали на етапа на обжалването пред Съда Комисията може да оспори обжалваното съдебно решение, доколкото в него решението от 12 април 2018 г. погрешно е квалифицирано като „мярка с индивидуален характер“, следва да се припомни, че жалбоподателят има право да подаде жалба, като изтъкне пред Съда основания и доводи, произтичащи от самото обжалвано съдебно решение и насочени към оспорване, от правна гледна точка, на неговата правна обосновааност (вж. в този смисъл решения от 29 ноември 2007 г., Stadtwerke Schwäbisch Hall и др./Комисия, С-176/06 Р, непубликувано, ЕУ:С:2007:730, т. 17 и от 4 март 2021 г., Комисия/Fútbol Club Barcelona, С-362/19 Р, ЕУ:С:2021:169, т. 47 и цитираната съдебна практика).

- 97 Следователно на етапа на обжалването Комисията може да оспори направената от Общия съд в точки 140 и 142 от обжалваното съдебно решение квалификация на решението от 12 април 2018 г. като „мярка с индивидуален характер“.
- 98 На второ място, що се отнася до основателността на тази квалификация, следва да се припомни, че за да определи дали даден акт има общо приложение или индивидуален характер, съдът на Съюза трябва да вземе предвид, на първо място, предмета и съдържанието му. Актът е с общо приложение по смисъла на член 288 ДФЕС, ако се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно. Що се отнася до този втори критерий, общото приложение на даден акт не се поставя под съмнение от възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко или дори кои са правните субекти, по отношение на които той се прилага в даден момент, стига да е безспорно, че това прилагане се осъществява по силата на обективно правно или фактическо положение, определено в акта във връзка с целта му (вж. в този смисъл решение от 3 септември 2020 г., Mellifera/Комисия, С-784/18 Р, непубликувано, EU:C:2020:630, т. 65—67 и цитираната съдебна практика).
- 99 В случая решението от 12 април 2018 г., доколкото с него се одобрява предложението за финансиране на проекта Curtis с оглед на неговите екологични и социални аспекти, се отнася до специфично положение, а именно финансирането на този проект, и поражда правни последици за организатора на посочения проект, като му позволява да вземе необходимите мерки за сключването на заема.
- 100 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 140 и 142 от обжалваното съдебно решение е приел, че това решение представлява „мярка с индивидуален характер“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.
- 101 Следователно втората част от второто основание по дело С-223/21 Р трябва да се отхвърли като неоснователна.

По понятието „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006

– Доводи на страните

- 102 ЕИБ — с втората и третата част от второто основание по дело С-212/21 Р, и Комисията — с третата част от второто основание по дело С-223/21 Р, упрекуват Общия съд, че неправилно е приел, че решението от 12 април 2018 г. поражда правно обвързващи и външни последици по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, доколкото отразява окончателна позиция на Съвета на директорите на ЕИБ относно допустимостта на проекта Curtis за финансиране от ЕИБ с оглед на неговите екологични и социални аспекти. Всъщност подобно решение не предоставяло индивидуално право на финансиране от ЕИБ, тъй като отношенията между този орган и потенциалния заемополучател ставали правно обвързващи едва при подписването на съответния договор. Ето защо никакво правно обвързващо действие не можело да се свърже с това решение.

- 103 Освен това обжалваното съдебно решение било опорочено от противоречие в мотивите, доколкото Общият съд констатирал едновременно, че решението от 12 април 2018 г. поражда правни последици по отношение на организатора на проекта Curtis, а в точки 167—170 от това съдебно решение — че споменатото решение не е равносилно на „правно задължение за отпускането на заема“ и че процедурата е продължила след приемането му.
- 104 В това отношение ЕИБ изтъква, че решение на нейния съвет на директорите, прието на основание член 19, параграф 3 от Устава на ЕИБ, представлява едно-единствено решение за финансиране на проект, без да е възможно да се раздели на „финансова част“, която не е окончателна и не произвежда обвързващи и външни последици, и на „екологична част“, която е окончателна и правно обвързваща по отношение на трети лица.
- 105 Във всички случаи наличието на правно обвързващи и външни последици по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 трябвало да се установи с оглед на правното положение на ClientEarth. След като в точка 170 от обжалваното съдебно решение разгледал правното положение на организатора на проекта Curtis, Общият съд потвърдил, че по отношение на ClientEarth не са настъпили никакви последици от този вид.
- 106 ClientEarth оспорва основателността на всички тези доводи.

– *Съображения на Съда*

- 107 С доводите си ЕИБ и Комисията упрекуват Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 167—171 от обжалваното съдебно решение е приел, че решението от 12 април 2018 г. е акт с „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.
- 108 В това отношение от точка 149 от обжалваното съдебно решение следва, че „за да се осигури цялостна съгласуваност“, Общият съд тълкува това понятие в съответствие с посоченото в член 263, първа алинея ДФЕС понятие „актове [...], предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни“, което по принцип изключва актовете, които произвеждат действие само във вътрешната сфера на институцията, органа, службата или агенцията на Съюза, които са ги приели, без да създават никакво право или задължение за трети страни (вж. в този смисъл решения от 25 февруари 1988 г., Les Verts/Парламент, 190/84, EU:C:1988:94, т. 8 и от 25 юни 2020 г., CSUE/KF, С-14/19 Р, EU:C:2020:492, т. 73 и цитираната съдебна практика).
- 109 В точки 167—171 от обжалваното съдебно решение обаче Общият съд констатира в приложение на тази съдебна практика, че решението от 12 април 2018 г. определя окончателно позицията на Съвета на директорите на ЕИБ относно допустимостта на проекта Curtis за финансиране на този орган с оглед на екологичните и социалните аспекти на този проект и следователно че това решение поражда правно действие по отношение на трети лица, по-специално по отношение на организатора на посочения проект, доколкото с него се установява допустимостта на посочения проект за финансиране от ЕИБ с оглед на неговите екологични и социални аспекти, като по този начин се дава възможност на този организатор да вземе необходимите мерки за сключването на заема.

- 110 Не може да се открие никакво противоречие между, от една страна, констатацията, че екологичните аспекти на проекта Curtis са били предмет на окончателна преценка, и от друга страна, обстоятелствата, също посочени в споменатите точки от обжалваното съдебно решение, че решението от 12 април 2018 г. не е равносилно на „правно задължение за отпускането на заема“ и че процедурата по отпускане на това финансиране е продължила, тъй като остава да се проучат други технически, икономически и финансови аспекти на посочения проект.
- 111 Освен това доводът на ЕИБ, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 167—170 от обжалваното съдебно решение е приел, че решението от 12 април 2018 г. съдържа „финансова част“, която може да бъде отделена от „екологичната част“, и че само последната е окончателна и правнообвързваща по отношение на трети лица, почива на неправилен прочит на тези точки. Всъщност в тях Общият съд само отбелязва, че с това решение окончателно се установява допустимостта на проекта Curtis за финансиране от ЕИБ с оглед на екологичните и социалните аспекти на този проект, но изобщо не приема, че посоченото решение се основава на формално разделение между тези последни аспекти и финансовите или други аспекти на споменатия проект.
- 112 Освен това доводът, че в точка 170 от обжалваното съдебно решение Общият съд е трябвало да прецени дали решението от 12 април 2018 г. има „правно обвързващ[и] и [...] външни последици“ по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 по отношение на ClientEarth, не намира никакво основание в този регламент. Всъщност нито тази разпоредба, нито член 10, параграф 1 от посочения регламент изискват административният акт, предмет на искане за вътрешно преразглеждане, да има правно обвързващи и външни последици по отношение на неправителствената организация, която подава това искане.
- 113 С оглед на изложените по-горе съображения втората и третата част от второто основание по дело C-212/21 Р, както и третата част от второто основание по дело C-223/21 Р следва да се отхвърлят като неоснователни.
- 114 С оглед на всички изложени по-горе съображения жалбата следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 115 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. В съответствие с член 138, параграф 1 от този процедурен правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 116 След като ClientEarth е поискало ЕИБ и Комисията да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски и последните са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да понесат, наред със собствените си съдебни разноски, и тези, направени от ClientEarth във връзка с всяка от двете жалби.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбите.
- 2) Осъжда Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейската комисия да понесат, наред с направените от тях съдебни разноски, и тези на ClientEarth.

Подписи