



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

6. srpnja 2023.*

„Žalba – Okoliš – Arhuška konvencija – Uredba (EZ) br. 1367/2006 – Članak 2. stavak 1. točka (f) – Pojam ‚pravo zaštite okoliša‘ – Članak 2. stavak 1. točka (g) – Pojam ‚upravni akt‘ – Članak 10. stavak 1. – Interno preispitivanje upravnih akata – Odluka Upravnog vijeća Europske investicijske banke (EIB) o odobravanju financiranja projekta elektrane na biomasu – Odbacivanje zahtjeva za interno preispitivanje te odluke kao nedopuštenog – EIB-ova neovisnost u njegovom financijskom poslovanju – Članak 271. točka (c) UFEU-a – Doseg”

U spojenim predmetima C-212/21 P i C-223/21 P,

povodom dviju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 2. travnja 2021.,

Europska investicijska banka (EIB), koju zastupaju K. Carr, G. Faedo i T. Gilliams, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Bouckaerta i G. Schaika, *avocats*,

žalitelj u predmetu C-212/21 P,

a druge stranke postupka su:

ClientEarth, sa sjedištem u Londonu (Ujedinjena Kraljevina), koji zastupaju S. Abram i J. Flynn, KC te H. Leith, *barrister*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

Europska komisija, koju zastupaju F. Blanc i G. Gattinara, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

i

Europska komisija, koju zastupaju F. Blanc i G. Gattinara, u svojstvu agenata,

žalitelj u predmetu C-223/21 P,

a druge stranke postupka su:

ClientEarth, sa sjedištem u Londonu, koji zastupaju S. Abram i J. Flynn, KC te H. Leith, *barrister*,

* Jezik postupka: engleski

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

Europska investicijska banka (EIB), koju zastupaju K. Carr, G. Faedo i T. Gilliams, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Bouckaerta i G. Schaika, *avocats*,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, M. Safjan, N. Piçarra (izvjestitelj), N. Jääskinen i M. Gavalec, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 20. listopada 2022.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 15. prosinca 2022.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim žalbama Europska investicijska banka (EIB) (predmet C-212/21 P) odnosno Europska komisija (predmet C-223/21 P) zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 27. siječnja 2021., ClientEarth/EIB (T-9/19, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2021:42). Tom je presudom Opći sud poništio EIB-ovu odluku koja je organizaciji ClientEarth dostavljena dopisom od 30. listopada 2018., kojom je kao nedopušten bio odbačen zahtjev za interno preispitivanje odluke EIB-ova Upravnog vijeća od 12. travnja 2018. o odobravanju financiranja projekta elektrane na biomasu u Galiciji (Španjolska) (u daljnjem tekstu: sporna odluka), koji je organizacija ClientEarth podnijela 9. kolovoza 2018. na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.) te na temelju Odluke Komisije 2008/50/EZ od 13. prosinca 2007. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Aarhuškoj konvenciji u pogledu zahtjeva za interno preispitivanje upravnih akata (SL 2008., L 13, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 22., str. 156.).

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 2 Člankom 2. stavkom 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu (Danska) 25. lipnja 1998. i potvrđene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.; u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija) propisuje se da, za potrebe te konvencije,

„tijelo vlasti' znači:

[...]

- (d) ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija navedene u članku 17. koja je stranka ove Konvencije.

Ove definicije ne obuhvaćaju tijela niti ustanove koja djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu;”.

- 3 Članak 9. Arhuške konvencije, naslovljen „Pristup pravosuđu”, u stavcima 3. i 4. propisuje da je svaka stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš te da ti postupci imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove te trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje.

Pravo Unije

- 4 Uvodne izjave 3., 7., 10., 11., 18. i 20. Uredbe br. 1367/2006 navode:

„(3) [...] Odredbe prava [Unije] trebale bi biti u skladu s [Arhuškom] [k]onvencijom.

[...]

- (7) Aarhuška konvencija daje općenitu definiciju tijela javne vlasti čiji se glavni smisao sastoji u tome da bi pojedinci i njihove organizacije trebali imati prava gdje god se provodi javna vlast. Stoga je institucije i tijela [Unije] obuhvaćene ovom Uredbom potrebno definirati na isti takav općenit i funkcionalan način. Institucije i tijela [Unije] se na temelju Aarhuške konvencije mogu isključiti iz područja primjene Konvencije kad djeluju u pravosudnom i zakonodavnom svojstvu. [...]

[...]

- (10) S obzirom na činjenicu da se pravo zaštite okoliša neprestano razvija, definicija prava zaštite okoliša trebala bi upućivati na ciljeve politike zaštite okoliša [Unije] utvrđene u Ugovoru.

(11) Pojedinačni upravni akti trebali bi biti otvoreni za interno preispitivanje ako su oni pravno obvezujući i imaju vanjske učinke. [...] S obzirom na to da se akti koje donose institucije i tijela [Unije] koja djeluju u pravosudnom i zakonodavnom svojstvu mogu isključiti, isto treba vrijediti i za druge istražne postupke u kojima institucije i tijela [Unije] djeluju u svojstvu tijela za upravni nadzor na temelju odredaba Ugovora.

[...]

(18) U članku 9. stavku 3. Aarhuške konvencije predviđen je pristup pravosudnim i drugim postupcima pravne zaštite u kojima se mogu osporiti radnje i propusti privatnih osoba i tijela javne vlasti koji su u suprotnosti s odredbama prava zaštite okoliša. Odredbe o pristupu pravosuđu trebale bi biti u skladu s Ugovorom. U tom je kontekstu primjereno da se ovom Uredbom obuhvate samo radnje i propusti tijela vlasti.

[...]

(20) Nevladinim organizacijama koje djeluju u području zaštite okoliša i koje zadovoljavaju određene kriterije, pri čemu se prvenstveno treba uvjeriti da se radi o neovisnim i odgovornim organizacijama koje su dokazale da im je primarni cilj promicanje zaštite okoliša, trebale bi imati pravo podnijeti zahtjev za interno preispitivanje na razini [Unije] akata koje su donijele institucije i tijela [Unije] odnosno propusta tih institucija i tijela u području prava zaštite okoliša kako bi predmetna institucija odnosno tijelo preispitalo sporni akt ili propust.”

5 Člankom 1. stavkom 1. te uredbe njezin se cilj definira na sljedeći način:

„Cilj ove Uredbe je utvrditi pravila koja će omogućiti primjenu odredaba [Arhuške konvencije] na institucije i tijela [Unije] i time doprinijeti provedbi obveza koje proizlaze iz te Konvencije, a posebno:

[...]

(d) omogućiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša na razini Zajednice u skladu s uvjetima utvrđenim u ovoj Uredbi.”

6 U skladu s člankom 2. navedene uredbe:

„1. U smislu ove Uredbe:

[...]

(c) ‚institucije i tijela [Unije]’ znači sve javne institucije, tijela, uredi i agencije koji su uspostavljeni Ugovorom ili na temelju Ugovora, osim kad djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu.

[...]

(f) ‚pravo zaštite okoliša’ znači zakonodavstvo [Unije], bez obzira na njegovu pravnu osnovu, koje doprinosi provođenju ciljeva politike zaštite okoliša Zajednice utvrđenih u Ugovoru [...]

(g) ‚upravni akt‘ znači svaka pojedinačna mjera u okviru prava zaštite okoliša koju je poduzela institucija ili tijelo [Unije] i koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke;

[...]”

7 Člankom 10. iste uredbe, naslovljenim „Zahtjev za interno preispitivanje upravnih akata”, u stavku 1. propisuje se:

„Svaka nevladina organizacija koja ispunjava kriterije iz članka 11. te uredbe ima pravo podnijeti zahtjev za interno preispitivanje instituciji ili tijelu [Unije] koje je donijelo upravni akt u okviru prava zaštite okoliša [...]”

8 Člankom 12. Uredbe br. 1367/2006, naslovljenim „Postupci pred [Sudom]”, u stavku 1. propisuje se:

„Nevladina organizacija koja je podnijela zahtjev za interno preispitivanje sukladno članku 10. može pokrenuti postupak pred [Sudom] u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora.”

Okolnosti spora

9 Okolnosti spora kako proizlaze iz točaka 37. do 62. pobijane presude mogu se sažeti kako slijedi.

10 Odlukom od 12. travnja 2018., objavljenom na internetskoj stranici EIB-a 28. lipnja 2018., EIB-ovo Upravno vijeće odobrilo je prijedlog za financiranje projekta izgradnje – u općini Curtis (Teixeiro), smještenoj u provinciji La Coruña, u Galiciji (Španjolska) – postrojenja za proizvodnju električne energije na biomasu kapaciteta od oko 50 megavata u kojem bi se kao pogon koristio drveni otpad prikupljen u krugu od 100 km (u daljnjem tekstu: projekt Curtis) u obliku zajma koji je trebalo dodijeliti subjektu posebne namjene u iznosu od najviše 60 milijuna eura (u daljnjem tekstu: odluka od 12. travnja 2018.).

11 Dopisom od 13. travnja 2018. EIB je obavijestio nositelja projekta Curtis o odluci od 12. travnja 2018., navodeći da prethodno odobrenje financiranja tog projekta ne stvara za EIB nikakvu pravnu obvezu u pogledu dodjele zajma, nego omogućuje tom nositelju projekta da poduzme mjere potrebne za realizaciju tog zajma.

12 EIB-ove službe potpisale su 23. srpnja 2018. interni sporazum o uvjetima ugovora o financiranju projekta Curtis. Povezana dokumentacija potpisana je 25. srpnja 2018. Prva isplata u sklopu EIB-ova financiranja izvršena je 29. kolovoza 2018.

13 ClientEarth, nevladina organizacija koja se bavi zaštitom okoliša, 9. kolovoza 2018. podnio je EIB-u, na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, zahtjev za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018.

14 Spornom odlukom, dostavljenom organizaciji ClientEarth dopisom od 30. listopada 2018. koji su potpisali glavni tajnik i zamjenica voditelja pravne službe EIB-a, taj je zahtjev odbačen kao nedopušten jer odluka od 12. travnja 2018. nije „upravni akt” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 te je stoga EIB nije mogao interno preispitati.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 15 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. siječnja 2019. organizacija ClientEarth pokrenula je postupak za poništenje sporne odluke te je u prilog toj tužbi istaknula dva tužbena razloga. Prvi se temeljio na pogreškama u ocjeni prilikom primjene dviju pretpostavki koje je odluka od 12. travnja 2018. trebala ispuniti kako bi je se moglo okvalificirati kao „upravni akt” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006, odnosno, s jedne strane, da akt bude donesen „u okviru prava zaštite okoliša” i, s druge strane, da taj akt bude „pravno [obvezujući] i ima vanjske učinke”. Drugi tužbeni razlog temeljio se na povredi EIB-ove obveze obrazlaganja.
- 16 EIB, koji je podupirala Komisija, zahtijevao je od Općeg suda da odbije tu tužbu. EIB je uvodno naveo da zahtjev za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018. koji je podnijela organizacija ClientEarth nije u skladu s EIB-ovom neovisnošću u njegovom financijskom poslovanju i da je stoga nedopušten.
- 17 Opći sud najprije je u točkama 86. do 92. pobijane presude odbacio taj EIB-ov protuargument kao nedopušten. Istaknuo je da se u spornoj odluci samo smatralo da odluka od 12. travnja 2018. nije „upravni akt” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 jer nije donesena „u okviru prava zaštite okoliša” i nije „pravno obvezujuća i [nema] vanjske učinke”. Prema mišljenju Općeg suda, EIB se pozvao „[n]a svoju poslovnu i političku diskreciju koju mu priznaju Ugovori i Statut te na svoju institucionalnu ulogu i statutarnu zadaću [...] na nejasan i općenit način, isključivo u okviru ispitivanja tih dvaju podrazloga, a ne nekog zasebnog razloga”. Opći sud tako je u točki 91. te presude utvrdio da bi ocjena navodne nespojivosti zahtjeva za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018. s EIB-ovom neovisnošću u njegovom financijskom poslovanju dovela do toga da bi on svojim obrazloženjem zamijenio EIB-ovo obrazloženje iz sporne odluke.
- 18 Usto, Opći sud uputio je na točku 92. pobijane presude kako bi u točki 151. te presude odbacio kao nedopuštenu argumentaciju koja se temelji na tome da se, s obzirom na članak 271. točku (c) UFEU-a i EIB-ovu neovisnost u njegovom financijskom poslovanju, odluka od 12. travnja 2018. ne može okvalificirati kao „upravni akt” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006.
- 19 Nadalje, Opći sud je u točkama 102. do 104. pobijane presude razmotrio drugi tužbeni razlog koji je organizacija ClientEarth istaknula i odlučio da sporna odluka omogućuje toj organizaciji da shvati razloge zbog kojih je EIB odbacio kao nedopušten njegov zahtjev za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018. kao i da ospori osnovanost tih razloga. Budući da ta odluka također omogućuje Općem sudu da provede svoj sudski nadzor, on je stoga odbio drugi tužbeni razlog kao neosnovan.
- 20 Konačno, kad je riječ o prvom tužbenom razlogu organizacije ClientEarth, koji je Opći sud razmotrio kao posljednji, iz točke 107. pobijane presude proizlazi da je taj sud uvodno istaknuo da dvije pretpostavke iz točke 15. ove presude, koje se nalaze u članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe br. 1367/2006, treba tumačiti, u mjeri u kojoj je to moguće, „s obzirom na članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije [...] i prema tome, s obzirom na potrebu za osiguravanjem učinkovitog [...] pristupa [organizacije ClientEarth] pravosuđu”.

- 21 Što se tiče, kao prvo, drugog dijela tog tužbenog razloga, koji se temeljio na pogrešnoj primjeni pretpostavke koja se odnosi na donošenje akta „u okviru prava zaštite okoliša”, Opći sud je u točki 118. pobijane presude podsjetio na to da je zakonodavac Unije želio pojmu „pravo zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006 dati „široko značenje, koje nije ograničeno na pitanja povezana sa zaštitom prirodnog okoliša u užem smislu”.
- 22 U točki 121. pobijane presude Opći sud je smatrao da upućivanje na „zakonodavstvo [Unije]”¹ iz tog članka 2. stavka 1. točke (f) treba razumjeti na način da je tim pojmom obuhvaćeno „sekundarno zakonodavstvo Unije opće primjene”, za razliku od „upravnog akta” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) te uredbe. U tom je pogledu Opći sud istaknuo da se, s obzirom na to da na dan donošenja navedene uredbe razlika između zakonodavnih akata, donesenih u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku, i regulatornih akata, donesenih u drugom postupku, nije utvrđena na razini Ugovorâ Unije, pojam „zakonodavstvo” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) navedene uredbe ne može tumačiti na način da se njime isključuje mogućnost da se pod „pravo zaštite okoliša” podvedu „regulatorni akti” doneseni u tom području.
- 23 U točkama 122. do 124. pobijane presude Opći sud utvrdio je da sa zakonodavnim odredbama „prava zaštite okoliša” u smislu tog članka 2. stavka 1. točke (f) treba izjednačiti pravila opće primjene kojima se uređuje EIB-ova kreditna politika za potrebe postizanja ciljeva iz UFEU-a u području zaštite okoliša, osobito ona koja proizlaze, s jedne strane, iz Izjave o socijalnim i okolišnim načelima i standardima, koju je Upravno vijeće odobrilo 3. veljače 2009. (u daljnjem tekstu: Izjava iz 2009.) i, s druge strane, iz Klimatske strategije, namijenjene mobiliziranju financijskih sredstava za prelazak na niskouglično gospodarstvo otporno na klimatske promjene, koju je EIB donio 22. rujna 2015. (u daljnjem tekstu: Klimatska strategija).
- 24 U točki 126. pobijane presude Opći sud je utvrdio da pojam „upravni akt” iz članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 treba tumačiti na način da obuhvaća „sve pojedinačne mjere koje podliježu zahtjevima sekundarnog zakonodavstva Unije, a kojima se – neovisno o njihovoj pravnoj osnovi – izravno nastoje postići ciljevi politike Unije u području zaštite okoliša”.
- 25 U točkama 138. do 140. pobijane presude Opći sud je utvrdio da je odluka od 12. travnja 2018., u dijelu u kojem se njome smatra da projekt Curtis ispunjava ciljeve EIB-ove kreditne aktivnosti i okolišne kriterije prihvatljivosti projekata za financiranje sredstvima tog tijela, a koji su utvrđeni Izjavom iz 2009. i Klimatskom strategijom, pojedinačna mjera donesena „u okviru prava zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) te uredbe. Stoga je prihvatio drugi dio prvog tužbenog razloga.
- 26 Što se tiče, kao drugo, prvog dijela prvog tužbenog razloga, koji se temelji na pogrešnoj primjeni pretpostavke da akt mora biti „pravno [obvezujući] i ima[ti] vanjske učinke”, Opći sud je u točkama 167. do 170. pobijane presude utvrdio da odluka od 12. travnja 2018. odražava konačno stajalište EIB-ova Upravnog vijeća o prihvatljivosti projekta Curtis za financiranje sredstvima tog tijela, s obzirom na njegove okolišne i socijalne aspekte, na način da se „naknadna odluka Upravljačkog odbora o dodjeli zajma, nakon analize preostalih aspekata projekta Curtis, može [...], u najboljem slučaju, smatrati isključivo pukom provedbenom odlukom”.

¹ Nap. prev.: U francuskoj jezičnoj verziji uredbe koristi se pojam „toute disposition législative communautaire” što bi u doslovnom prijevodu bilo „bilo koja zakonodavna odredba Zajednice”.

- 27 Nakon što je utvrdio da se zahtjev za interno preispitivanje koji je podnijela organizacija ClientEarth odnosio, „barem djelomično, na konačne pravne učinke odluke [od 12. travnja 2018.] prema trećima”, Opći sud je u točkama 171. i 172. pobijane presude prihvatio prvi dio prvog tužbenog razloga i tako poništio spornu odluku.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 28 Svojom žalbom u predmetu C-212/21 P, EIB od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
 - odbije tužbu i
 - naloži organizaciji ClientEarth snošenje troškova prvostupanjskog i žalbenog postupka.
- 29 Žalbom u predmetu C-223/21 P, Komisija od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
 - odbije tužbu kao neosnovanu i
 - organizaciji ClientEarth naloži snošenje troškova.
- 30 U odgovoru na obje žalbe organizacija ClientEarth od Suda zahtijeva da:
- odbije te žalbe, i
 - naloži Komisiji i EIB-u snošenje troškova.
- 31 Odlukom predsjednika Suda od 30. travnja 2021. predmeti C-212/21 P i C-223/21 P spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka kao i u svrhu donošenja presude.

Žalbe

- 32 U prilog svojim žalbama Komisija i EIB ističu, svaki za sebe, tri žalbena razloga kojima prigovaraju Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava prilikom ocjene funkcionalne EIB-ove neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju na koju se on poziva te prilikom tumačenja i primjene Arhuške konvencije i pojma „upravni akt” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006.

Prvi žalbeni razlog i drugi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P te treći žalbeni razlog u predmetu C-223/21 P, koji se temelje na pogreškama koje se tiču prava pri ocjeni EIB-ove neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju

Argumentacija stranaka

- 33 EIB, prvim žalbenim razlogom i drugim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P, i Komisija trećim žalbenim razlogom u predmetu C-223/21 P, prigovaraju Općem sudu da je osobito u točkama 89. do 92. i 151. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je kao nedopušten odbacio njihov protuargument koji se temeljio na EIB-ovoj neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju. Prema njihovu mišljenju, Opći sud pogrešno je utvrdio da se sporna odluka nije temeljila na toj neovisnosti „u okviru zasebnog razloga” kako bi odbacio kao nedopušten zahtjev za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018. U svakom slučaju, EIB smatra da je pitanje ugrožava li zahtjev za interno preispitivanje te odluke navedenu neovisnost, s obzirom na to da ona proizlazi iz primarnog prava Unije, pitanje koje se odnosi na javni poredak te ga je Opći sud trebao ispitati po službenoj dužnosti.
- 34 U tom pogledu EIB Općem sudu, kao prvo, prigovara da je u točki 90. pobijane presude očito iskrivio sadržaj sporne odluke jer je argument koji se temelji na EIB-ovoj neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju izričito naveden u obrazloženju te odluke. Suprotno utvrđenju iz točke 91. navedene presude, razmatranje tog argumenta stoga ne bi dovelo do toga da Opći sud svojim obrazloženjem zamijeni EIB-ovo obrazloženje ni do „neravnoteže između stranaka” u smislu presude od 11. lipnja 2020., Komisija/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, t. 59.), s obzirom na to da je ClientEarth iskusna organizacija upoznata s pravom Unije.
- 35 Kao drugo, EIB i Komisija tvrde da zahtjev za interno preispitivanje odluka EIB-ova Upravnog vijeća, podnesen na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, ugrožava neovisnost koju to tijelo uživa na financijskim tržištima, a koja je neophodna za obavljanje zadaće od općeg interesa koja mu je povjerena člankom 309. UFEU-a. Takav zahtjev također može naštetiti ugledu i vjerodostojnosti EIB-a na tim tržištima. Naime, tijekom razdoblja unutar kojeg bi se taj zahtjev mogao podnijeti kao i tijekom cijelog trajanja tog preispitivanja i eventualnih naknadnih sudskih postupaka, EIB-u bi bilo praktično nemoguće pregovarati i potpisivati ugovornu dokumentaciju o financiranju projekata koje je njegovo Upravno vijeće već odobrilo. Nesigurnost koja bi iz toga proizašla povećala bi se zbog nepredvidivog broja zahtjeva za interno preispitivanje koji bi se mogli podnijeti.
- 36 EIB i Komisija smatraju da je Opći sud trebao po službenoj dužnosti razmotriti dopuštenost zahtjeva za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018., podnesenog na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, s obzirom na članak 15. stavak 3., članak 271. točku (c), članke 308. i 309. UFEU-a kao i odgovarajuće odredbe EIB-ova Statuta. Osim toga, Opći sud se po službenoj dužnosti pri donošenju odluke o odbijanju tužbe organizacije ClientEarth trebao osloniti na članak 271. točku (c) UFEU-a, s obzirom na to da se tom odredbom, u vezi s člankom 19. Statuta EIB-a, isključuju mjere koje donosi Upravno vijeće tog tijela iz svakog oblika sudskog nadzora merituma.
- 37 U tom kontekstu i EIB i Komisija ističu, s jedne strane, da je interno preispitivanje upravnog akta na temelju članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 neodvojivo od sudskog postupka iz članka 12. te uredbe i, s druge strane, da je članak 271. točka (c) UFEU-a jedna od „odgovarajućih odredaba Ugovora” koje, u skladu s tim člankom 12., treba uzeti u obzir prilikom ocjene stranačke sposobnosti koju ta odredba priznaje nevladinim organizacijama za zaštitu okoliša. Međutim, taj

članak 271. točka (c) bio bi povrijeđen ako bi protiv odluke EIB-ova Upravnog vijeća na koju se odnosi zahtjev za interno preispitivanje bila podnesena tužba na temelju članka 12. Uredbe br. 1367/2006, s obzirom na pitanja zaštite okoliša koja je istaknula nevladina organizacija koja je podnijela taj zahtjev.

38 Organizacija ClientEarth osporava osnovanost svih tih argumenata.

Ocjena Suda

39 Svojom argumentacijom EIB i Komisija prigovaraju Općem sudu da je u točkama 89. do 92. i 151. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odbacio kao nedopušten argument koji se temelji na ugrožavanju EIB-ove neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju, zajamčene primarnim pravom Unije, jer taj argument nije bio istaknut kao zaseban razlog sporne odluke. Međutim, navedeni argument u svakom je slučaju trebalo ispitati kao pitanje javnog poretka koje može dovesti do odbijanja tužbe organizacije ClientEarth.

40 Što se tiče, kao prvo, navodnog očitog iskrivljavanja sadržaja sporne odluke, u točkama 89. do 91. pobijane presude, u pogledu EIB-ove neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju, iz četvrte, pete i sedme alineje te odluke proizlazi da je zahtjev za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018. odbačen kao nedopušten jer ta odluka nije „upravni akt” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006, s obzirom na to da nije donesena „u okviru prava zaštite okoliša” i da nije „pravno obvezujuća i [nema] vanjske učinke”, a ne zato što bi taj zahtjev za interno preispitivanje ugrozio EIB-ovu neovisnost u njegovom financijskom poslovanju.

41 Naime, u šestoj alineji sporne odluke navodi se da su „sve EIB-ove odluke o tome hoće li poduprijeti projekt koji bi mogao biti prihvatljiv i, prema potrebi, u kojem obliku, dio [...] poslovne i političke diskrecije koju mu priznaju Ugovori i Statut”, a u njezinoj osmoj alineji da tumačenje pojma „pravo zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) navedene uredbe, koje zastupa ClientEarth, „ne bi bil[o] spojiv[o] s njegovom institucionalnom ulogom odnosno statutarnom zadaćom”.

42 Stoga je Opći sud mogao u točkama 89. i 90. pobijane presude utvrditi, a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava, da se EIB pozvao „[n]a svoju poslovnu i političku diskreciju koju mu priznaju Ugovori i Statut te na svoju institucionalnu ulogu i statutarnu zadaću [...] na nejasan i općenit način”, ne kao na zaseban razlog za nedopuštenost zahtjeva za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018., nego isključivo u okviru ispitivanja dvaju podrazloga navedenih u točki 40. ove presude. U tim okolnostima, Općem sudu ne može se prigovoriti da je očito iskrivio sadržaj navedene odluke.

43 U tom pogledu valja dodati da sud Unije nije dužan uzeti u obzir dodatna objašnjenja koja je autor akta o kojem je riječ pružio tek tijekom postupka kako bi ocijenio poštovanje obveze obrazlaganja jer bi inače došlo do ugrožavanja podjele nadležnosti između uprave i suda Unije i slabljenja nadzora zakonitosti upravnih akata (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2020., Komisija/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, t. 58.).

44 Kao drugo, kad je riječ o obvezi Općeg suda da po službenoj dužnosti ispita navodnu povredu, u okviru zahtjeva za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018., EIB-ove neovisnosti u njegovom financijskom poslovanju, koju to tijelo temelji osobito na članku 15. stavku 3.,

članku 271. točki (c) te člancima 308. i 309. UFEU-a, kao i na određenim odredbama EIB-ova Statuta, najprije valja istaknuti da navodna povreda primarnog prava Unije nije dovoljna da bi za sud Unije nastala obveza ispitivanja po službenoj dužnosti.

- 45 Naime, čak i ako se određeni tužbeni razlozi mogu, odnosno moraju, ispitivati po službenoj dužnosti, kao što su nedostatak ili manjkavost obrazlaganja predmetne odluke, suprotno tome tužbeni razlog koji se odnosi na materijalnu zakonitost te odluke, koji se odnosi na povredu ugovora ili bilo kojeg pravila koje se odnosi na njihovu primjenu u smislu članka 263. UFEU-a, sud Unije može ispitati samo ako se na njega pozove tužitelj (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Italija, C-467/15 P, EU:C:2017:799, t. 14. i 15. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije razmotrio meritum EIB-ova argumenta koji se temelji na ugrožavanju njegove neovisnosti u financijskom poslovanju, koja navodno proizlazi iz članka 15. stavka 3., članka 308. i 309. UFEU-a, kao i određenih odredbi EIB-ova Statuta.
- 47 Međutim, EIB-ovo pozivanje na očuvanje njegove neovisnosti financijskom poslovanju u vezi s člankom 271. točkom (c) UFEU-a, kao što to proizlazi iz točke 110. odgovora na tužbu koji je podnio Općem sudu, može se shvatiti kao dovođenje u pitanje nadležnosti Suda Europske unije za nadzor, makar i neizravni, odluke EIB-ova Upravnog vijeća povodom tužbe za poništenje usmjerene protiv EIB-ova odbijanja da provede interno preispitivanje te odluke. Usto je EIB, koji u tom pogledu podupire Komisija, osobito na raspravi održanoj pred Sudom tvrdio da postoji neraskidiva veza između prava na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje odluke EIB-ova Upravnog vijeća i prava na podnošenje tužbe za poništenje protiv odluke koju bi EIB donio po okončanju tog preispitivanja. Stoga smatraju da očuvanje EIB-ove neovisnosti zahtijeva da se nevladinim organizacijama koje promiču zaštitu okoliša, poput organizacije ClientEarth, uskrati pravo na podnošenje zahtjeva za interno preispitivanje takve odluke kao i pravo na podnošenje tužbe za poništenje protiv eventualne odluke o odbijanju.
- 48 U tom je kontekstu na Općem sudu da po službenoj dužnosti provjeri nadležnost suda Unije za odlučivanje o tužbi za poništenje podnesenoj protiv odluke o zahtjevu za interno preispitivanje odluke EIB-ova Upravnog vijeća. Naime, pitanje nadležnosti Suda Europske unije za odlučivanje u postupku pitanje je koje se odnosi na javni poredak, pri čemu takvo pitanje sud Unije može ispitati u svakom stadiju postupka, čak i po službenoj dužnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 25. i navedenu sudsku praksu).
- 49 U skladu s člankom 271. točkom (c) UFEU-a, postupak protiv mjera EIB-ova Upravnog vijeća mogu pod uvjetima utvrđenima člankom 263. UFEU-a pokrenuti samo države članice ili Komisija, i to samo zbog povrede postupka predviđenog člankom 19. stavcima 2., 5., 6. i 7. [EIB-ova] Statuta [...].
- 50 Iz samog teksta članka 271. točke (c) UFEU-a proizlazi da se tom odredbom određuju strože pretpostavke od onih propisanih člankom 263. UFEU-a za podnošenje tužbe za poništenje protiv odluka EIB-ova Upravnog vijeća. Članak 271. točka (c) UFEU-a stoga sadržava ograničenje opće nadležnosti koju taj ugovor dodjeljuje Sudu Europske unije za nadzor zakonitosti akata institucija Unije i mora se, prema tome, usko tumačiti. (vidjeti po analogiji presudu od 3. lipnja 2021.,

Mađarska/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, t. 31.). Kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 63. i 64. svojeg mišljenja, to se ograničenje odnosi, s jedne strane, na krug mogućih tužitelja i, s druge strane, na ovlasti suda Unije u pogledu nadzora merituma.

- 51 Iz toga proizlazi da se člankom 271. točkom (c) UFEU-a ne uređuje izravno slučaj tužbe podnesene na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 protiv odluke EIB-a o zahtjevu za interno preispitivanje odluke njegova Upravnog vijeća. Ipak, članak 271. točka (c) UFEU-a predstavlja odgovarajuću odredbu Ugovora u smislu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 koju treba uzeti u obzir kako bi se odredilo može li se pokrenuti postupak pred sudom Unije.
- 52 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica u biti istaknula u točki 68. svojeg mišljenja, članak 271. točka (c) UFEU-a bio bi lišen korisnog učinka kad bi, u okviru tužbe protiv odluke EIB-a o zahtjevu za interno preispitivanje odluke njegova Upravnog vijeća, sud Unije neizravno provodio nadzor osnovanosti te odluke.
- 53 Nasuprot tomu, uzimajući u obzir točku 50. ove presude i suprotno tvrdnjama EIB-a i Komisije, članku 271. točki (c) UFEU-a se, u načelu, ne protivi to da nevladina organizacija može zahtijevati, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006, interno preispitivanje odluke EIB-ova Upravnog vijeća ni mogućnost da se sudu Unije, na temelju članka 12. stavka 1. te uredbe, podnese tužba za poništenje odluke kojom se zahtjev za interno preispitivanje odluke EIB-ova Upravnog vijeća proglašava nedopuštenim.
- 54 Naime, u posljednjem slučaju tužbom se ne traži da sud Unije ispita zakonitost ili osnovanost odluke EIB-ova Upravnog vijeća, nego samo je li EIB osnovano odbacio kao nedopušten zahtjev za interno preispitivanje takve odluke. Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 73. svojeg mišljenja, uspjeh takve tužbe može samo dovesti do toga da EIB sam interno preispita navedenu odluku.
- 55 U ovom slučaju predmet tužbe koju je ClientEarth podnio Općem sudu bilo je poništenje sporne odluke, koja se temelji na odredbama članka 2. stavka 1. točke (g) u vezi s člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006 i koja je organizaciji ClientEarth dostavljena dopisom od 30. listopada 2018., koji su potpisali glavna tajnica i zamjenica voditelja pravne službe EIB-a, kojom je zahtjev za interno preispitivanje odluke od 12. travnja 2018. odbačen kao nedopušten.
- 56 Budući da je predmet te tužbe, podnesene na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, bilo poništenje sporne odluke, koje se temeljilo na EIB-ovoj navodno pogrešnoj pravnoj kvalifikaciji odluke od 12. travnja 2018. s obzirom na članak 2. stavak 1. točku (g) te uredbe, u okviru njegove ocjene dopuštenosti zahtjeva za interno preispitivanje te odluke, a ne osnovanost navedene odluke, članak 271. točka (c) UFEU-a ne može biti prepreka podnošenju takve tužbe.
- 57 Opći sud se stoga smatrao nadležnim za odlučivanje o tužbi koju je ClientEarth podnio protiv sporne odluke, a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava. U tom kontekstu, okolnost da Opći sud nije izričito razmotrio argumente koji se temelje na članku 271. točki (c) UFEU-a ne može opravdati ukidanje pobijane presude.
- 58 S obzirom na prethodna obrazloženja, EIB-ov prvi žalbeni razlog i drugi dio njegova drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P te Komisijin treći žalbeni razlog u predmetu C-223/21 P valja odbiti kao neosnovane.

Treći dio trećeg žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P te prvi žalbeni razlog u predmetu C-223/21 P, koji se temelje na pogreškama koje se tiču prava pri tumačenju i primjeni Arhuške konvencije

Argumentacija stranaka

- 59 EIB, trećim dijelom trećeg žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P i Komisija prvim dijelom prvog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P Općem sudu prigovaraju da je u točkama 107., 125. i 126. pobijane presude pogrešno smatrao da pretpostavke navedene u članku 2. stavku 1. točki (g) Uredbe br. 1367/2006 treba tumačiti s obzirom na članak 9. Arhuške konvencije.
- 60 Kao prvo, navode da sudska praksa Suda, osobito presude od 13. siječnja 2015., Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5) i od 3. rujna 2020., Mellifera/Komisija (C-784/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:630), isključuje obvezu tumačenja Uredbe br. 1367/2006 u skladu s odredbama te konvencije.
- 61 Kao drugo, smatraju da iz točke 40. presude od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486) proizlazi da se, s obzirom na to da se Arhuška konvencija temelji na nacionalnim pravnim porecima, a ne na pravnim posebnostima organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju poput Unije, ne može utvrditi nikakva analogija između provedbe te konvencije od strane država članica i njezine provedbe na razini Unije. Opći sud se stoga u točki 107. pobijane presude, prilikom tumačenja članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 s obzirom na članak 9. stavke 3. i 4. te konvencije, nije mogao osloniti na „slične razloge”, koji uostalom nisu izričito navedeni.
- 62 Kao treće, Opći sud se u točkama 125. i 126. pobijane presude pri ocjenjivanju tog je li odluka od 12. travnja 2018. „pojedinačna mjera” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 pogrešno oslonio na načelo tumačenja u skladu s Arhuškom konvencijom, iako taj pojam treba tumačiti samo na temelju kriterija koji proizlaze iz članaka 263. i 288. UFEU-a. U tom pogledu iz točke 25. presude od 3. prosinca 2020., Région de Bruxelles-Capitale/Komisija (C-352/19 P, EU:C:2020:978) proizlazi da Arhuška konvencija ne može uvjetovati tumačenje primarnog prava Unije.
- 63 Prvim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P i drugim dijelom prvog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P EIB i Komisija prigovaraju Općem sudu da je usto u točki 107. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava pri tumačenju članka 2. i 9. Arhuške konvencije. Naime, donošenjem odluke od 12. travnja 2018. EIB-ovo Upravno vijeće nije djelovalo kao „tijelo vlasti” u smislu članka 2. stavka 2. te konvencije, tako da njezin članak 9. stavak 3. nije primjenjiv. Naprotiv, donošenje te odluke bilo je dio EIB-ova financijskog poslovanja kao banke.
- 64 Organizacija ClientEarth osporava osnovanost svih tih argumenata.

Ocjena Suda

- 65 Svojom argumentacijom EIB i Komisija tvrde da je Opći sud u točkama 107., 125. i 126. pobijane presude počinio više pogrešaka koje se tiču prava pri tumačenju i primjeni Arhuške konvencije.

- 66 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti na to da se odredbe prava Unije trebaju u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti s obzirom na međunarodno pravo, osobito kada te odredbe imaju za cilj provođenje međunarodnog sporazuma koji je Unija sklopila (vidjeti u tom smislu presude od 14. srpnja 1998., *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, t. 22. i od 19. prosinca 2019., *Nederlands Uitgeversverbond i Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, t. 38.).
- 67 Takav je slučaj s Uredbom br. 1367/2006, čiji je cilj u odnosu na institucije Unije provesti odredbe članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije (vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 2011., *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 41.).
- 68 Iako se u svrhu ocjene zakonitosti članka 10. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 nije moguće pozvati na taj članak 9. stavak 3. (vidjeti u tom smislu presude od 13. siječnja 2015., *Vijeće i dr./Vereniging Milieudéfensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, t. 61. i od 13. siječnja 2015., *Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, t. 53.), takvo utvrđenje nije prepreka tomu da se odredbe te uredbe, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 66. ove presude, tumače, u najvećoj mogućoj mjeri, s obzirom na Arhušku konvenciju (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2020., *Mellifera/Komisija*, C-784/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:630, t. 77.).
- 69 Naime, takvo je tumačenje ključno sredstvo kojim se jamči, u skladu s voljom zakonodavca Unije izraženom u uvodnoj izjavi 3. navedene uredbe, da odredbe prava Unije budu u skladu s tom konvencijom.
- 70 Kao drugo, kad je riječ o argumentu EIB-a i Komisije prema kojem EIB-ovo Upravno vijeće donošenjem odluke od 12. travnja 2018. nije djelovalo kao „tijelo vlasti” u smislu članka 2. stavka 2. Arhuške konvencije, valja podsjetiti, s jedne strane, na to da, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) te konvencije proizlazi da ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija koje su, poput Unije, stranke te konvencije treba smatrati tijelima vlasti za potrebe navedene konvencije, osim kada djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu.
- 71 S druge strane, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 1367/2006, pojam „institucije i tijela [Unije]” na koje se ta uredba primjenjuje u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. obuhvaća „sve javne institucije, tijela, ured[e] i agencije koji su uspostavljeni Ugovorom ili na temelju Ugovora, osim kad djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu”. U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 7. navedene uredbe pojašnjava se da je taj pojam definiran „na [...] općenit i funkcionalan način” zbog „općenite definicije” koju Arhuška konvencija daje za tijela javne vlasti na koja se ona primjenjuje kako bi se jamčila prava pojedinaca i njihovih organizacija čim se provodi javna vlast. Usto, uvodnom izjavom 11. iste uredbe određeno je da bi također trebalo isključiti „druge istražne postupke u kojima institucije i tijela [Unije] djeluju u svojstvu tijela za upravni nadzor na temelju odredaba Ugovora”.
- 72 Iz toga slijedi da se djelovanje „institucija i tijela [Unije]” može isključiti iz područja primjene Uredbe br. 1367/2006 i Arhuške konvencije samo ako te institucije i tijela djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu ili kada djeluju u svojstvu tijela za upravni nadzor na temelju odredaba Ugovora.
- 73 Međutim, to nije tako u ovom slučaju. Naime, odluka od 12. travnja 2018. kojom se odobrava prijedlog za financiranje projekta Curtis, na temelju članka 9. stavka 1. i članka 19. stavka 3. EIB-ova Statuta, ne proizlazi iz izvršavanja pravosudnih ili zakonodavnih ovlasti EIB-ova

Upravnog vijeća niti je ono djelovalo u svojstvu „tijela za upravni nadzor na temelju odredaba Ugovora” u smislu članka 2. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 1367/2006 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 11.

- 74 Kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 92. do 94. svojeg mišljenja, EIB izvršava ovlasti dvostruke naravi u okviru ugovornog financiranja. Naime, tom prilikom doista djeluje kao privatni partner korisnika, ali također ispunjava zadaće od općeg interesa. Prema tome, tumačenje članka 2. stavka 1. točke (c) te uredbe na način da EIB, kada obavlja svoju aktivnost financiranja, treba kvalificirati kao „tijelo [Unije]” osigurava provedbu navedene uredbe koja je u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Arhuške konvencije.
- 75 S obzirom na prethodna obrazloženja, valja odbiti kao neosnovane prvi dio drugog žalbenog razloga i treći dio trećeg žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P te prvi žalbeni razlog u predmetu C-223/21 P.

Drugi i treći dio drugog žalbenog razloga te prvi i drugi dio trećeg žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P kao i drugi žalbeni razlog u predmetu C-223/21 P, koji se temelje na povredi članka 2. stavka 1. točaka (f) i (g) Uredbe br. 1367/2006

Pojam „pravo zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006

– *Argumentacija stranaka*

- 76 EIB prvim i drugim dijelom trećeg žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P i Komisija prvim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P prigovaraju Općem sudu da je u točkama 120. do 124. i 138. do 140. pobijane presude pogrešno izjednačio okolišne kriterije prihvatljivosti projekata za financiranje EIB-ovim sredstvima, koji proizlaze iz Izjave iz 2009. i Klimatske strategije, sa zakonodavstvom Unije o pravu zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006 i da je, prema tome, zaključio da je odluka od 12. travnja 2018. donesena „u okviru prava zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) te uredbe.
- 77 U tom pogledu EIB i Komisija prije svega ističu da je pojam „zakonodavstvo” iz članka 2. stavka 1. točke (f) navedene uredbe formalan pojam, definiran postupkom donošenja akta o kojem je riječ. Stoga, u skladu s člankom 289. UFEU-a, kao odredba „zakonodavstva” može se kvalificirati samo odredba koja se nalazi u aktu Unije donesenom na temelju odredbe Ugovorâ kojom se predviđa donošenje tog akta ili u redovnom zakonodavnom postupku ili u posebnom zakonodavnom postupku. Opći sud stoga je u točkama 120. do 124. pobijane presude zanemario zahtjeve koji proizlaze iz članka 289. UFEU-a i, prema tome, iznio tumačenje koje nadilazi pojmove „pravo” i „zakonodavstvo” iz članka 2. stavka 1. točaka (f) i (g) Uredbe br. 1367/2006. Konkretno, točka 121. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je Opći sud u njoj utvrdio da razlika uvedena Ugovorom iz Lisabona između zakonodavnih i regulatornih akata nije relevantna za tumačenje članka 2. stavka 1. točke (f) te uredbe.
- 78 Nadalje, EIB i Komisija prigovaraju Općem sudu to što je smatrao da su Izjava iz 2009. i Klimatska strategija obvezujuće. Ta dva instrumenta samo usmjeravaju EIB-ovu aktivnost u različitim fazama procjene projekata, a da se pritom njima ne ograničava izvršavanje diskrecijske ovlasti kojom to tijelo raspolaže. Okolnost da projekt ispunjava kriterije prihvatljivosti za financiranje

koji proizlaze iz navedenih instrumenata ne dovodi ni do kakvog prava na dobivanje financiranja iz EIB-ovih sredstava, nikakve obveze za njegovu Upravno vijeće da odobri to financiranje ni bilo kakve obveze EIB-a da potpiše ugovor o zajmu, uključujući i nakon odobrenja Upravnog vijeća.

- 79 Čak i pod pretpostavkom da se Izjavom iz 2009. i Klimatskom strategijom ograničava izvršavanje EIB-ove diskrecijske ovlasti, ne može se smatrati da je takvo ograničenje određeno pravnim pravilom. Usto, interne smjernice čiji je jedini učinak prisiliti instituciju koja od njih odstupa da obrazloži svoju odluku ipak ne predstavljaju izvor prava. Pojam „zakonodavstvo” iz članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006 stoga obuhvaća samo pravila koja imaju neposredan obvezujući pravni učinak na građanina. Međutim, to nije slučaj sa smjericama na temelju kojih institucija ograničava izvršavanje svoje diskrecijske ovlasti u budućnosti.
- 80 Naposljetku, EIB i Komisija osporavaju analogiju utvrđenu, u točki 123. pobijane presude, između EIB-ove politike kreditiranja u području okoliša i njegovih unutarnjih pravila u području osoblja. Ističu da u drugom području EIB djeluje kao upravno tijelo, s obzirom na to da njegove odluke mogu biti predmet sudskog nadzora, dok je EIB-ova kreditna aktivnost u području okoliša obuhvaćena izvršavanjem njegove financijske uloge i ne odražava se u upravnim odlukama koje mogu biti predmet sudskog nadzora merituma.
- 81 Organizacija ClientEarth osporava osnovanost svih tih argumenata.

– *Ocjena Suda*

- 82 Svojom argumentacijom EIB i Komisija prigovaraju Općem sudu da je u točkama 120. do 124. i 138. do 140. pobijane presude pogrešno utvrdio da su i Izjava iz 2009. i Klimatska strategija obuhvaćene pojmom „pravo zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006 i da je, prema tome, odluka od 12. travnja 2018. donesena „u okviru prava zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) te uredbe.
- 83 Pojam „pravo zaštite okoliša” definiran je u članku 2. stavku 1. točki (f) Uredbe br. 1367/2006 kao „zakonodavstvo [Unije], bez obzira na njegovu pravnu osnovu, koje doprinosi provođenju ciljeva politike zaštite okoliša [Unije]” iz članka 191. stavka 1. UFEU-a. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 10. te uredbe, upućivanje na te ciljeve opravdano je s obzirom na činjenicu da se „pravo zaštite okoliša neprestano razvija”.
- 84 Iz samog teksta članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 10., proizlazi da je zakonodavac Unije pojmu „pravo zaštite okoliša” htio dati širok doseg.
- 85 U tom kontekstu, okolnost da se u određenim jezičnim verzijama, poput španjolske, engleske, francuske ili portugalske jezične verzije, članak 2. stavak 1. točka (f) Uredbe br. 1367/2006 odnosi na „zakonodavstvo” ili „bilo koju zakonodavnu odredbu”, ne može podrazumijevati, suprotno stajalištu koje zastupaju EIB i Komisija, da je pojam „pravo zaštite okoliša” za potrebe primjene te uredbe ograničen na zakonodavne akte u smislu članka 289. stavka 3. UFEU-a. Naime, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 118. svojeg mišljenja, u drugim jezičnim verzijama, a osobito onoj na njemačkom jeziku, u članku 2. stavku 1. točki (f) Uredbe br. 1367/2006 koristi se širi pojam „pravna pravila” koji može uključivati sve pravno obvezujuće akte opće primjene.
- 86 U tim okolnostima, u skladu sa sudskom praksom Suda, ta se odredba mora tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., Tiketa, C-536/20, EU:C:2022:112, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

- 87 Uzimajući u obzir točku 84. ove presude kao i ciljeve politike Unije u području okoliša, nužno je široko tumačenje pojma „pravo zaštite okoliša”, u smislu da on obuhvaća svaki akt Unije koji, neovisno o njegovoj pravnoj osnovi, doprinosi ostvarenju ciljeva te politike, kako su definirani u članku 191. stavku 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 8. studenoga 2022., *Deutsche Umwelthilfe* (Homologacija motornih vozila), C-873/19, EU:C:2022:857, t. 53.). S obzirom na to da, u skladu sa samim tekstom članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006, pravna osnova na temelju koje je akt donesen nije relevantan kriterij da bi ga se okvalificiralo dijelom „prava zaštite okoliša”, može se zaključiti da ni postupak donošenja takvog akta, koji, u skladu s člankom 289. UFEU-a, određuje je li riječ o zakonodavnom aktu, nije relevantan kriterij za tu kvalifikaciju.
- 88 U ovom slučaju, kada EIB-ovo Upravno vijeće donosi odluke o odobravanju sredstava na temelju članka 9. stavka 1. i članka 19. stavka 3. EIB-ova Statuta, ono ne može bez opravdanja odstupiti od okolišnih kriterija prihvatljivosti projekata za financiranje, koji proizlaze iz Izjave iz 2009. i Klimatske strategije, koje se sam EIB obvezao slijediti u svojoj kreditnoj aktivnosti jer bi mu inače mogla biti izrečena sankcija, ovisno o slučaju, zbog povrede općih načela prava, kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (vidjeti po analogiji presudu od 28. lipnja 2005., *Dansk Rørindustri i dr./Komisija*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 209. i 211.).
- 89 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 122. do 124. pobijane presude smatrao da su i Izjava iz 2009. i Klimatska strategija obuhvaćene pojmom „pravo zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (f) Uredbe br. 1367/2006, s obzirom na to da se u njima definiraju okolišni kriteriji prihvatljivosti projekata za financiranje EIB-ovim sredstvima i, stoga, uređuje njegova djelatnost u području dodjele zajmova za potrebe postizanja ciljeva iz UFEU-a u pitanjima okoliša.
- 90 Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava ni kada je u točkama 138. do 140. pobijane presude utvrdio da je odluka od 12. travnja 2018. donesena „u okviru prava zaštite okoliša” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 jer je njome utvrđeno da projekt Curtis ispunjava okolišne kriterije prihvatljivosti projekata za financiranje EIB-ovim sredstvima koji proizlaze iz tih dvaju akata.
- 91 S obzirom na prethodno navedeno, prvi i drugi dio trećeg žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P te prvi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P valja odbiti kao neosnovane.

Pojam „pojedinačna mjera” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006

– Argumentacija stranaka

- 92 Drugim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P Komisija prigovara Općem sudu da je u točkama 126. do 142. pobijane presude zanemario sudsku praksu prema kojoj pojam „pojedinačna mjera” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 treba tumačiti u skladu s kriterijima koji proizlaze iz članaka 263. i 288. UFEU-a. Naime, Opći sud utvrdio je, protivno načelima koja proizlaze iz točaka 65. do 67. i 84. do 86. presude od 3. rujna 2020., *Mellifera/Komisija* (C-784/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:630), da je za kvalifikaciju odluke od 12. travnja 2018. kao „pojedinačne mjere” dovoljno da je tom odlukom EIB-ovo Upravno vijeće konačno odlučilo o ostvarenju određenih okolišnih ciljeva. Taj pristup stoga podrazumijeva da

neobvezujući akti, kao što su preporuke i mišljenja, mogu biti predmet zahtjeva za interno preispitivanje na temelju članka 10. stavka 1. te uredbe, a zatim tužbe na temelju članka 12. stavka 1. navedene uredbe.

- 93 U potporu Komisiji EIB ističe da je odluka od 12. travnja 2018. interni akt čiji je jedini učinak omogućiti službama tog tijela da provedu pregovore koji prethode sklapanju ugovora za odobreno financiranje, tako da se ona ne odnosi osobno na vanjske subjekte.
- 94 ClientEarth tvrdi da argument prema kojem akt koji je predmet zahtjeva za interno preispitivanje treba smatrati „pojedinačnom mjerom” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 nisu pred Općim sudom istaknuli ni EIB ni Komisija, tako da Komisiji nije dopušteno pozivati se na taj argument u stadiju žalbe jer je on nov. U svakom slučaju smatra da je odluka od 12. travnja 2018. „pojedinačna mjera” jer se primjenjuje na poseban zahtjev u vezi s financiranjem projekta Curtis.

– *Ocjena Suda*

- 95 Svojom argumentacijom Komisija prigovara Općem sudu da je u točkama 126. do 142. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava pri tumačenju i primjeni pojma „pojedinačna mjera” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 time što je odluci od 12. travnja 2018. pripisao takav doseg.
- 96 Što se tiče, kao prvo, pitanja organizacije ClientEarth, koje se odnosi na to je li Komisiji u žalbenom postupku dopušteno osporavati pobijanu presudu u dijelu u kojem se njome odluka od 12. travnja 2018. navodno pogrešno okvalificirala kao „pojedinačna mjera”, valja podsjetiti na to da je žalitelj ovlašten podnijeti žalbu u kojoj će pred Sudom istaknuti žalbene razloge i argumente koji proizlaze iz same pobijane presude i kojima je cilj osporiti njezinu pravnu osnovanost (vidjeti u tom smislu presude od 29. studenoga 2007., Stadtwerke Schwäbisch Hall i dr./Komisija, C-176/06 P, neobjavljenu, EU:C:2007:730, t. 17. i od 4. ožujka 2021., Komisija/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 97 Stoga je Komisiji dopušteno u stadiju žalbe osporavati kvalifikaciju odluke od 12. travnja 2018. kao „pojedinačne mjere” koju je Opći sud proveo u točkama 140. i 142. pobijane presude.
- 98 Kao drugo, što se tiče osnovanosti te kvalifikacije, valja podsjetiti na to da, kako bi utvrdio je li riječ o općem ili pojedinačnom aktu, sud Unije mora uzeti u obzir, kao prvo, njegov predmet i sadržaj. Akt je opće primjenjiv, u smislu članka 288. UFEU-a, ako se primjenjuje na objektivno utvrđene situacije i ima pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba. Što se tiče tog drugog kriterija, opća primjena akta nije dovedena u pitanje mogućnošću da se, s više ili manje točnosti, odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se primjenjuje u određenom trenutku, pod uvjetom da je nesporno da se ta primjena ostvaruje na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti određenih u aktu, u vezi s njegovim ciljem (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2020., Mellifera/Komisija, C-784/18 P, neobjavljenu, EU:C:2020:630, t. 65. do 67. i navedenu sudsku praksu).
- 99 U ovom se slučaju odluka od 12. travnja 2018., u dijelu u kojem se odnosi na odobrenje prijedloga za financiranje projekta Curtis s obzirom na njegove okolišne i socijalne aspekte, tiče posebne situacije, odnosno financiranja tog projekta, i ima pravne učinke u odnosu na nositelja navedenog projekta, omogućujući mu poduzimanje mjera potrebnih za formalizaciju zajma.

100 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 140. i 142. pobijane presude utvrdio da ta odluka predstavlja „pojedinačnu mjeru” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006.

101 Stoga drugi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P treba odbiti kao neosnovan.

Pojam mjera koja je „pravno obvezujuća i ima vanjske učinke” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006

– *Argumentacija stranaka*

102 EIB drugim i trećim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P i Komisija trećim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P prigovaraju Općem sudu da je pogrešno utvrdio da je odluka od 12. travnja 2018. pravno obvezujuća i da ima vanjske učinke u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 jer odražava konačno stajalište EIB-ova Upravnog vijeća o prihvatljivosti projekta Curtis za financiranje EIB-ovim sredstvima s obzirom na njegove okolišne i socijalne aspekte. Naime, takvom odlukom ne dodjeljuje se pojedinačno pravo na financiranje EIB-ovim sredstvima jer odnos između tog tijela i potencijalnog zajmoprimca postaje pravno obvezujući tek u trenutku potpisivanja relevantnog ugovora. Stoga se toj odluci ne može pridati nikakav pravno obvezujući učinak.

103 Usto, obrazloženje je pobijane presude proturječno jer je Opći sud istodobno utvrdio da odluka od 12. travnja 2018. ima pravne učinke u odnosu na nositelja projekta Curtis i, u točkama 167. do 170. te presude, da ta odluka ne stvara „pravnu obvezu u pogledu dodjele zajma” i da se postupak nastavio nakon njezina donošenja.

104 U tom pogledu EIB ističe da odluka njegova Upravnog vijeća, donesena na temelju članka 19. stavka 3. EIB-ova Statuta, predstavlja jedinstvenu odluku o financiranju projekta, pri čemu nije moguće razdvojiti „financijski dio”, koji nije konačan i koji nema obvezujuće i vanjske učinke, i „okolišni dio” koji je konačan i pravno obvezujući prema trećima.

105 U svakom slučaju, postojanje pravno obvezujućih i vanjskih učinaka u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 trebalo je utvrditi s obzirom na pravni položaj organizacije ClientEarth. Opći sud je, nakon što je u točki 170. pobijane presude razmotrio pravni položaj nositelja projekta Curtis, potvrdio da u odnosu na ClientEarth nije nastao nikakav učinak te vrste.

106 Organizacija ClientEarth osporava osnovanost svih tih argumenata.

– *Ocjena Suda*

107 Svojom argumentacijom EIB i Komisija prigovaraju Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 167. do 171. pobijane presude utvrdio da je odluka od 12. travnja 2018. akt koji je „pravno [obvezujući] i ima vanjske učinke” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006.

108 U tom pogledu, iz točke 149. pobijane presude proizlazi da je Opći sud radi „opće dosljednosti” taj pojam protumačio u skladu s pojmom „akti [...] s pravnim učinkom prema trećima” iz članka 263. prvog stavka UFEU-a, koji, u načelu, isključuje akte koji proizvode pravne učinke samo u internoj sferi institucije, tijela, agencije ili ureda Unije koji su njihovi autori, ne stvarajući pritom nikakvo

pravo ili obvezu prema trećima (vidjeti u tom smislu presude od 25. veljače 1988., Les Verts/Parlament, 190/84, EU:C:1988:94, t. 8. i od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

- 109 Međutim, u točkama 167. do 171. pobijane presude Opći sud utvrdio je, u skladu s tom sudskom praksom, da se odlukom od 12. travnja 2018. konačno utvrđuje stajalište EIB-ova Upravnog vijeća u pogledu prihvatljivosti projekta Curtis za financiranje sredstvima tog tijela s obzirom na okolišne i socijalne aspekte tog projekta i da stoga ta odluka ima pravne učinke prema trećima, osobito nositelju tog projekta, s obzirom na to da se njome utvrđuje prihvatljivost navedenog projekta za financiranje EIB-ovim sredstvima s obzirom na njegove okolišne i socijalne aspekte, čime se tom nositelju omogućuje da poduzme mjere potrebne za realizaciju zajma.
- 110 Ne može se uočiti nikakva proturječnost između, s jedne strane, utvrđenja da su okolišni aspekti projekta Curtis bili konačno ocijenjeni i, s druge strane, okolnosti, koje su također navedene u navedenim točkama pobijane presude, da odluka od 12. travnja 2018. ne stvara „pravnu obvezu u pogledu dodjele zajma” i da se postupak dodjele tog financiranja nastavio, s obzirom na to da je još valjalo analizirati ostale tehničke, ekonomske i financijske aspekte navedenog projekta.
- 111 Usto, EIB-ov argument prema kojem je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 167. do 170. pobijane presude utvrdio da je odluka od 12. travnja 2018. sadržavala „financijski dio” koji se može razdvojiti od „okolišnog dijela” i da je samo okolišni dio konačan i pravno obvezujući prema trećima, temelji se na pogrešnom tumačenju tih točaka. Naime, Opći sud je u tim točkama samo istaknuo da se tom odlukom konačno utvrđuje prihvatljivost projekta Curtis za financiranje EIB-ovim sredstvima s obzirom na okolišne i socijalne aspekte tog projekta, ali ni na koji način nije utvrdio da se navedena odluka temelji na formalnom razdvajanju tih aspekata od financijskih ili drugih aspekata navedenog projekta.
- 112 Osim toga, argument prema kojem je Opći sud u točki 170. pobijane presude trebao ocijeniti je li odluka od 12. travnja 2018. „pravno obvezujuća i ima [li] vanjske učinke” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) Uredbe br. 1367/2006 u odnosu na organizaciju ClientEarth nema nikakvu osnovu u toj uredbi. Naime, ni ta odredba ni članak 10. stavak 1. navedene uredbe ne zahtijevaju da upravni akt koji je predmet zahtjeva za interno preispitivanje bude pravno obvezujući i ima vanjske učinke u odnosu na nevladinu organizaciju koja podnosi taj zahtjev.
- 113 S obzirom na prethodno navedeno, drugi i treći dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-212/21 P te treći dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-223/21 P valja odbiti kao neosnovane.
- 114 S obzirom na sve prethodne razloge, žalbe valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 115 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. navedenog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

116 Budući da je ClientEarth podnio zahtjev da se EIB-u i Komisiji naloži snošenje troškova i da oni nisu uspjeli u svojim žalbenim zahtjevima, valja im naložiti snošenje, osim vlastitih troškova, troškova organizacije ClientEarth koji su nastali u svakom od dvaju žalbenih postupaka.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalbe se odbijaju.

2. Europskoj investicijskoj banci (EIB) i Komisiji nalaže se snošenje, osim vlastitih troškova, troškova organizacije ClientEarth.

Potpisi