



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 27 stycznia 2021 r.\*

Środowisko naturalne – Finansowanie elektrowni na biomasę w Galicji – Uchwała Rady Dyrektorów EBI zatwierdzająca finansowanie – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – Artykuły 9 i 10 konwencji z Aarhus – Artykuły 10–12 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 – Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej – Odrzucenie wniosku jako niedopuszczalnego – Dopuszczalność środka obrony – Obowiązek uzasadnienia – Pojęcie aktu wydanego w zakresie prawa ochrony środowiska – Pojęcie aktu, który ma prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny

W sprawie T-9/19

**ClientEarth**, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo), który reprezentowali J. Flynn, QC, H. Leith i S. Abram, barristers,

strona skarżąca,

przeciwko

**Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI)**, który reprezentowały G. Faedo i K. Carr, w charakterze pełnomocników, które wspierał adwokat B. Wägenbaur,

strona pozwana,

popieranemu przez

**Komisję Europejską**, którą reprezentowali F. Blanc i G. Gattinara, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji EBI przekazanej skarżącej pismem z dnia 30 października 2018 r. i odrzucającej jako niedopuszczalny wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej uchwały Rady Dyrektorów EBI z dnia 12 kwietnia 2018 r. zatwierdzającej finansowanie projektu elektrowni na biomasę w Galicji (Hiszpania), który to wniosek skarżąca złożyła w dniu 9 sierpnia 2018 r. na podstawie art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13) oraz decyzji Komisji 2008/50/WE z dnia 13 grudnia 2007 r. ustanawiającej szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 1367/2006 w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych (Dz.U. 2008, L 13, s. 24),

\* Język postępowania: angielski.

SĄD (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. Van der Woude, prezes, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (sprawozdawczyni) oraz I. Nõmm, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 czerwca 2020 r.,  
wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

#### *W przedmiocie konwencji z Aarhus*

- 1 Wspólnota Europejska, obecnie Unia Europejska, podpisała w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwaną dalej „konwencją z Aarhus”). Konwencja z Aarhus weszła w życie w dniu 30 października 2001 r. Następnie została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej konwencji z Aarhus (Dz.U. 2005, L 124, s. 1). Od tej daty Unia jest także stroną tej konwencji.
- 2 Artykuł 1 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Cel”, stanowi, że „[w] celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze stron [konwencji] zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami [...] konwencji”.
- 3 Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi stosowania konwencji z Aarhus prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska przewidziane w art. 9 ust. 1 i 2 konwencji z Aarhus ma na celu zagwarantowanie w szczególności sposób praw dostępu do informacji na temat środowiska i udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, które to prawa są zagwarantowane w tej konwencji. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi natomiast bardziej ogólnie, że każda ze stron zapewni, iż członkowie społeczeństwa spełniający wymagania – o ile takie istnieją – określone w prawie krajowym będą mieli dostęp do procedury administracyjnej lub sądowej umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.
- 4 Wytyczne dotyczące stosowania konwencji z Aarhus wskazują również, co następuje. Strony konwencji z Aarhus zachowały znaczny zakres uznania przy określaniu organów (sądowych lub administracyjnych) oraz rodzajów postępowań (na przykład prawo cywilne, administracyjne lub karne), które powinny być dostępne, aby umożliwić zakwestionowanie działań i zaniechań, o których mowa w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Biorąc pod uwagę określony w art. 3 ust. 1 tej konwencji ogólny obowiązek ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram, stronom konwencji z Aarhus nie utrudnia się w żaden sposób stosowania różnych procedur odwoławczych w odniesieniu do różnych rodzajów działań lub zaniechań. Celem wszelkich administracyjnych lub sądowych procedur odwoławczych jest korekta błędnych decyzji, działań i zaniechań oraz ostatecznie doprowadzenie do naprawienia naruszeń prawa. Zgodnie z art. 9 ust. 4

konwencji z Aarhus strony tej konwencji powinny czuwać nad tym, aby procedury odwoławcze zapewniały „odpowiednie i prawnie skuteczne” środki zaradcze, w tym w razie potrzeby wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania. Poza uściśleniem rodzajów środków odwoławczych art. 9 ust. 4 i 5 konwencji z Aarhus stanowi, że strony tej konwencji mają zapewnić, by procedury odwoławcze, o których mowa w ust. 1–3, były „bezsronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty” oraz by były one publicznie znane.

***W przedmiocie polityki Unii w dziedzinie środowiska i wykonania art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus przez rozporządzenie Aarhus***

- 5 Polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na art. 191–193 TFUE oraz na art. 11 TFUE, który promuje zrównoważony rozwój w przekrojowy sposób.
- 6 Artykuł 191 TFUE określa zakres stosowania polityki Unii w dziedzinie środowiska i przewiduje szereg celów (ust. 1), zasad (ust. 2) i kryteriów (ust. 3), których prawodawca Unii powinien przestrzegać przy realizacji tej polityki.
- 7 Zgodnie z art. 191 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:
  - „– zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
  - ochrony zdrowia ludzkiego,
  - ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
  - promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu”.
- 8 W chwili zaistnienia okoliczności faktycznych konkretne działanie Unii opierało się głównie na programie działań na rzecz środowiska na lata 2014–2020. Owo działanie zmierzało do realizacji trzech celów, którymi były, po pierwsze, ochrona kapitału naturalnego (żyzność gleby, jakość powietrza i wody, różnorodność biologiczna itd.), po drugie, przekształcenie Unii w gospodarkę niskoemisyjną i korzystającą efektywnie z zasobów (przetwarzanie odpadów, zwalczanie marnotrawstwa, recykling itd.), a po trzecie, ochrona zdrowia ludzkiego i dobrostanu człowieka (walka z zanieczyszczeniem, ograniczanie produktów chemicznych itd.). Poza tymi celami polityka Unii w dziedzinie środowiska była coraz bardziej zintegrowana z innymi obszarami działania Unii. Na przykład pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r., a następnie do 2030 r., obejmował wiążące cele krajowe po to, by zwiększyć udział energii odnawialnych w zużyciu krajowym.
- 9 Artykuł 191 ust. 4 TFUE określa zakres kompetencji zewnętrznej Unii w dziedzinie środowiska. Ustanawia on zasadę konkurencyjnej kompetencji państw członkowskich i Unii w zakresie zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie środowiska z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi.
- 10 Aby osiągnąć cele polityki Unii w dziedzinie środowiska, Wspólnota, obecnie Unia, podpisała konwencję z Aarhus.
- 11 W celu wprowadzenia tej konwencji do porządku prawnego Unii Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do

instytucji i organów [Unii] (Dz.U. 2006, L 264, s. 13, zwane dalej „rozporządzeniem Aarhus”), które ustanawia między innymi, zgodnie z jego art. 1 ust. 1 lit. d), „przepis[ym] regulując[ym] zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów [Unii], w szczególności poprzez [...] zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie [Unii] na warunkach ustanowionych [tym] rozporządzeniem”. Stosownie do jego art. 14 rozporządzenie Aarhus zaczęło stosować od dnia 28 czerwca 2007 r.

- 12 W myśl art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus każda organizacja pozarządowa (NGO), która spełnia kryteria określone w art. 11 tego rozporządzenia, jest uprawniona do wszczęcia, w drodze uzasadnionego wniosku, wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktu administracyjnego, składając ów wniosek do instytucji lub organu Unii, które przyjęły ten akt zgodnie z prawem ochrony środowiska.
- 13 Motyw 11 rozporządzenia Aarhus stanowi, że powinna istnieć możliwość poddawania indywidualnie adresowanych aktów administracyjnych, które są prawnie wiążące i mają skutki zewnętrzne, wewnętrznej procedurze odwoławczej. W tym zakresie art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus definiuje pojęcie „aktu administracyjnego” dla celów tego rozporządzenia jako każdy indywidualnie adresowany środek podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Unii oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny.
- 14 Motyw 10 rozporządzenia Aarhus wskazuje, że „[z]e względu na to, że prawo ochrony środowiska stale się rozwija, definicja prawa ochrony środowiska powinna odnosić się do celów [...] polityki [Unii] w zakresie ochrony środowiska określonych w traktacie [FUE]”. W tym względzie art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus stanowi, że dla celów tego rozporządzenia „prawo ochrony środowiska” oznacza przepisy prawne Unii, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w traktacie FUE: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.
- 15 Ponadto stosownie do art. 12 ust. 1 rozporządzenia Aarhus NGO, które złożyło wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10 tego rozporządzenia, może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z właściwymi postanowieniami traktatu FUE.
- 16 W motywie 18 rozporządzenia Aarhus prawodawca wyjaśnił w tym względzie, że zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i z traktatem FUE rozporządzenie to ma na celu umożliwienie wszczynania procedur sądowych lub innych procedur odwoławczych w celu kwestionowania działań i zaniechań władz publicznych naruszających prawo ochrony środowiska. Ponadto w motywie tym wskazano, że przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinny być zgodne z traktatem FUE. Wreszcie, w motywach 19 i 21 rozporządzenia Aarhus prawodawca wyjaśnił, że w celu zapewnienia odpowiednich i skutecznych środków odwoławczych, w tym postępowań odwoławczych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu FUE, instytucja lub organ Unii, które wydały kwestionowany akt lub zaniechały działania, powinny mieć możliwość ponownego rozpatrzenia swojej decyzji lub podjęcia działania, a w przypadku gdy wcześniejsze wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej nie zostały uwzględnione, dane NGO powinno mieć możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu FUE.
- 17 Z motywów rozporządzenia Aarhus przytoczonych w pkt 16 powyżej wynika, że w ramach systemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska ustanowionego w art. 10–12 tego rozporządzenia wewnętrzna procedura odwoławcza jest przewidziana jako procedura administracyjna poprzedzająca ewentualną skargę do sądu Unii, którą należy wnieść zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu FUE.

- 18 Ponadto z tych samych motywów wynika, że celem systemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości ustanowionego w art. 10–12 rozporządzenia Aarhus jest wyłącznie kontrola stosowania prawa ochrony środowiska Unii.
- 19 W tym zakresie art. 1 pkt 1 decyzji Komisji 2008/50/WE z dnia 13 grudnia 2007 r. ustanawiającej szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia [Aarhus] w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych (Dz.U. 2008, L 13, s. 24) nakłada na każde NGO, które składa przewidziany w art. 10 rozporządzenia Aarhus wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktu administracyjnego lub zaniechania, obowiązek określenia aktu administracyjnego lub zarzucanego zaniechania administracyjnego, będących przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, a także przepisów prawa ochrony środowiska Unii, których jego zdaniem nie przestrzegano.

### ***W przedmiocie EBI***

- 20 Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) jest jednostką organizacyjną Unii, która ma przyczyniać się do realizacji jej celów.
- 21 Na podstawie art. 308 TFUE EBI posiada osobowość prawną odrębną od osobowości prawnej Unii. Jest on administrowany i zarządzany przez własne organy. Dysponuje własnymi zasobami i własnym budżetem.
- 22 Zgodnie z art. 309 TFUE zadaniem EBI jest przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii. W tym celu EBI, nie dążąc do osiągania zysków, udziela pożyczek i gwarancji, które sprzyjają finansowaniu różnych projektów we wszystkich sektorach gospodarki, w szczególności projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania kilku państw członkowskich, które z uwagi na swoje rozmiary lub charakter nie mogą być całkowicie sfinansowane z różnych środków dostępnych w poszczególnych państwach członkowskich.
- 23 Artykuł 7 ust. 2 statutu EBI, ustanowionego protokołem nr 5 załączonym do traktatu UE i do traktatu FUE, przewiduje w szczególności, że Rada Gubernatorów ustala ogólne wytyczne polityki kredytowej EBI zgodnie z celami Unii. Stosownie do art. 7 ust. 3 lit. b) tego statutu do celów art. 9 ust. 1 statutu Rada Gubernatorów określa zasady mające zastosowanie do operacji finansowania podejmowanych w ramach zadań EBI.
- 24 W myśl art. 9 ust. 1 statutu EBI Rada Dyrektorów EBI nadzoruje właściwe zarządzanie bankiem i zapewnia kierowanie bankiem zgodnie z postanowieniami traktatów i statutu oraz ogólnymi wytycznymi Rady Gubernatorów. Decyduje o przyznaniu finansowania i ustala oprocentowanie udzielanych kredytów.
- 25 Regulamin wewnętrzny EBI, w wersji mającej zastosowanie w niniejszej sprawie, a mianowicie w brzmieniu wynikającym ze zmian z dnia 20 stycznia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 127, s. 55), stanowi w art. 18, że zgodnie z art. 9 ust. 1 statutu EBI Rada Dyrektorów określa na wniosek Komitetu Zarządzającego warunki wyznaczające ogólne ramy finansowania, w szczególności poprzez zatwierdzanie kryteriów ustalania stóp procentowych. Rada Dyrektorów podejmuje na wniosek Komitetu Zarządzającego strategiczne decyzje dotyczące zasad zarządzania EBI. Zatwierdza operacje związane z finansowaniem proponowane przez Komitet Zarządzający. Ogólnie rzecz biorąc, Rada Dyrektorów czuwa nad prawidłowym administrowaniem EBI, poszanowaniem traktatu FUE, statutu EBI, wytycznych Rady Gubernatorów i innych aktów regulujących działalność EBI w ramach powierzonego mu przez traktat FUE zadania.

- 26 Artykuł 16 ust. 1 statutu EBI stanowi, że w ramach zadań określonych w art. 309 TFUE EBI przyznaje finansowanie.
- 27 Zgodnie z art. 19 ust. 3 statutu EBI Rada Dyrektorów podejmuje decyzje w sprawie wniosków o finansowanie otrzymanych od Komitetu Zarządzającego, który stosownie do art. 11 ust. 3 tego statutu opracowuje i wykonuje decyzje dotyczące zaciągania kredytów i przyznawania finansowania, w szczególności w formie kredytów i gwarancji.
- 28 Deklaracja w sprawie zasad i standardów środowiskowych i społecznych, zatwierdzona przez Radę Dyrektorów w dniu 3 lutego 2009 r. (zwana dalej „deklaracją z 2009 r.”), oraz strategia klimatyczna mająca na celu zmobilizowanie środków finansowych na przejście do niskoemisyjnej i odpornej na zmiany klimatu gospodarki, przyjęta przez EBI w dniu 22 września 2015 r. (zwana dalej „strategią klimatyczną”), określają cele działalności kredytowej i kryteria kwalifikowalności w odniesieniu do projektów dotyczących środowiska naturalnego.
- 29 W pkt 22 strategii klimatycznej EBI wskazuje, co następuje:
- „Zadaniem EBI, jako banku [Unii], jest wspieranie celów polityki Unii, które polegają w szczególności na promowaniu innowacyjności i kompetencji, dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw, infrastruktury strategicznej i działania na rzecz klimatu. EBI przyczynia się do realizacji tych celów, z których wszystkie są ze sobą powiązane, poprzez swoją działalność w zakresie kredytów, łączenia zasobów (łączenie finansowania EBI z innymi źródłami środków finansowych) i doradztwa. Zgodność z odpowiednimi politykami, jakość portfela i rzetelność decyzji o finansowaniu są zapewnione dzięki kompleksowej analizie due diligence, która ma zastosowanie do wszystkich projektów wspieranych przez EBI. [...] W dziedzinie działania na rzecz klimatu polityki i instrumenty klimatyczne [Unii], takie jak system handlu uprawnieniami do emisji [...], strategia dostosowania do zmian klimatu czy też ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. są zintegrowane z odpowiednimi praktykami i procedurami operacyjnymi, które stanowią podstawę decyzji o finansowaniu. Poprzez swoje działanie [EBI] przyczynia się również do realizacji długoterminowych planów, takich jak europejska unia energetyczna lub strategia dekarbonizacji nakreślona przez IPCC [międzyrządowy zespół ds. zmian klimatu], zgodnie z którą światowe emisje gazów cieplarnianych muszą osiągnąć maksymalny poziom najpóźniej w 2020 r., zostać zmniejszone o co najmniej 50% do 2050 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. i być prawie zerowe lub ujemne do 2100 r., aby umożliwić utrzymanie globalnego ocieplenia poniżej poziomu 2 [stopni Celsjusza]”.
- 30 Punkt 36 strategii klimatycznej wskazuje, że EBI będzie nadal poświęcał co najmniej 25% swoich środków finansowych na projekty wyraźnie wspierające działanie na rzecz klimatu. Poza podejściem sektorowym tradycyjnie stosowanym w celu określenia projektów dotyczących działania na rzecz klimatu pkt 39 strategii klimatycznej przewiduje bardziej szczegółowe uwzględnienie wpływu projektów w celu wzmocnienia ogólnego wkładu EBI.
- 31 Punkt 24 strategii klimatycznej opiera się na stwierdzeniu, że nie wszystkie sektory mają taki sam wpływ na klimat oraz że najistotniejszymi sektorami ze względu na udział finansowania EBI, który reprezentują, oraz na rodzaj projektów, których to dotyczy, są sektory energii i transportu. Stwierdza się w tym punkcie, że ważnym elementem kryteriów wyboru i oceny projektów energetycznych jest stosowanie normy emisji do projektów produkcji energii elektrycznej. Norma ta pozwala na wykluczenie projektów, których spodziewane emisje nie są zgodne z celami Unii, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady neutralności technologicznej. We wszystkich przypadkach pierwszeństwo przyznaje się projektom dotyczącym efektywności energetycznej.
- 32 Punkt 47 strategii klimatycznej wskazuje, że dla poszczególnych sektorów ustalono typologię projektów o dużym wpływie poprzez zbadanie harmonogramów działania na rzecz obniżenia emisyjności istniejących w rozpatrywanych sektorach, a także intensywności emisji dwutlenku węgla w tychże sektorach. W ramach Unii polityki określone przez Unię i przez państwa członkowskie, wśród których

figurują w szczególności długoterminowa wizja Unii dotycząca niskoemisyjnego społeczeństwa zdolnego sprostać zmianom klimatycznym, czy też krajowe plany działania na rzecz energii odnawialnych i programy dostosowawcze, powinny służyć za główne punkty odniesienia jako harmonogramy działania.

- 33 Ponadto pkt 72 strategii klimatycznej precyzuje, że ocena emisji gazów cieplarnianych jest stosowana również do analizy wyników projektów produkcji energii elektrycznej w zakresie emisji, a także do weryfikacji wpływu projektów hydroelektrycznych i bioenergetycznych na klimat. W związku z tym dokładność, wewnętrzna spójność i porównywalność tych ocen stanowią istotne elementy analizy due diligence.
- 34 Deklaracja z 2009 r. wymaga przestrzegania względów dotyczących zrównoważonego charakteru środowiskowego i społecznego w odniesieniu do wszystkich środków finansowych przyznawanych przez EBI. Wskazuje ona, że w celu uzyskania finansowania projekt ma przyczynić się do realizacji jednego lub kilku celów polityki Unii, takich jak zapewnienie odpowiedniej reakcji na zagrożenie, które wynika ze zmian klimatycznych, w drodze inwestycji przyczyniających się do ich łagodzenia lub mających na celu dostosowanie się do nich, w szczególności poprzez wspieranie projektów dotyczących efektywności energetycznej, energii odnawialnej, energii mniej zanieczyszczającej lub pochłaniania dwutlenku węgla, lub w drodze wkładu w zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi (pkt 10). Zgodnie z deklaracją z 2009 r. EBI promuje sektor energii odnawialnych i kładzie nacisk na efektywność energetyczną we wszystkich finansowanych przez siebie projektach, a jego operacje finansowania odpowiadają innym priorytetom inwestycyjnym Unii w dziedzinie klimatu (pkt 77). Ponadto EBI dąży do wspierania zrównoważonego użytkowania gruntów, w szczególności w odniesieniu do lasów, oraz uznaje jego znaczenie i wkład w złagodzenie zmian klimatu, w dostosowanie się do tych zmian oraz w ochronę różnorodności biologicznej (pkt 77).
- 35 Poza tym deklaracja z 2009 r. wymaga, aby projekty finansowane przez EBI były zgodne z ogólnymi normami środowiskowymi ustanowionymi przez ów bank, które wynikają z prawa Unii i mogą być uzupełnione, w stosownych przypadkach, innymi dobrymi praktykami międzynarodowymi lub bardziej rygorystycznymi normami narzuconymi przez EBI (pkt 31, 32). Wymaga ona również przestrzegania norm proceduralnych, takich jak przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), ze zmianami [pkt 35 dotyczy jednak dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, s. 40), która następnie została uchylona dyrektywą 2011/92].
- 36 Wreszcie, stosownie do pkt 78 i 82 deklaracji z 2009 r. EBI jest aktywnie zaangażowany w identyfikowanie i promowanie projektów, które prowadzą do znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z metodami, które analizuje i opracowuje we współpracy z innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi, a ponadto uwzględnia te korzyści w swych analizach finansowych i ekonomicznych.

### ***W przedmiocie projektu Curtis i jego finansowania przez EBI***

- 37 Projekt budowy w gminie Curtis (Teixeiro) w prowincji A Coruña w Galicji (Hiszpania) elektrowni na biomasę o mocy elektrycznej około 50 megawatów, zasilanej odpadami leśnymi zebranych w promieniu 100 km (zwany dalej „projektem Curtis”) znalazł się wśród zwycięzców przetargu na projekty w zakresie energii odnawialnych zorganizowanego przez Królestwo Hiszpanii w 2016 r.
- 38 Pod koniec 2016 r. promotor projektu Curtis skontaktował się ze służbami EBI w celu przedstawienia charakterystyki technicznej tego projektu i rozpoczęcia rozmów na temat możliwości uzyskania finansowania EBI.

- 39 Na podstawie dostępnych informacji i wyników rozmów z promotorem służby EBI uzgodniły wstępną notę informacyjną na temat projektu Curtis.
- 40 W dniu 4 grudnia 2017 r. Komitet Zarządzający EBI zatwierdził wstępną notę informacyjną upoważniającą służby do oficjalnego rozpoczęcia procesu oceny projektu Curtis.
- 41 W dniu 13 grudnia 2017 r. na stronie internetowej EBI opublikowano opis projektu Curtis zgodnie z wymogami polityki przejrzystości grupy EBI, która obejmuje EBI i Europejski Fundusz Inwestycyjny. Wskazano w nim, że wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przyczynia się do realizacji celu Unii polegającego na złagodzeniu skutków zmian klimatu. Zapewniając popyt na pozostałości drewna leśnego, projekt miał umożliwić złagodzenie skutków pożarów lasów w Galicji oraz przyczynić się do zrównoważonego rozwoju działalności leśnej w tym regionie i jego działalności gospodarczej w ogólności.
- 42 W dniu 15 grudnia 2017 r. EBI zwrócił się do Komisji Europejskiej o przedstawienie opinii w sprawie projektu Curtis zgodnie z art. 19 statutu EBI. W dniu 12 lutego 2018 r. Komisja przekazała EBI pozytywną opinię dotyczącą projektu Curtis.
- 43 W dniu 18 grudnia 2017 r. EBI zwrócił się do Królestwa Hiszpanii o opinię zgodnie z art. 19 statutu EBI. W dniu 20 grudnia 2017 r. Królestwo Hiszpanii przekazało opinię o braku zastrzeżeń.
- 44 Na posiedzeniu w dniu 20 marca 2018 r. Komitet Zarządzający zatwierdził przedłożenie Radzie Dyrektorów propozycji finansowania projektu Curtis, oznaczonej sygnaturą „Doc 18/291” (zwanej dalej „propozycją finansowania”), w oparciu o środki własne EBI oraz przedłożenie komitetowi inwestycyjnemu Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) wniosku o udzielenie gwarancji Unii w odniesieniu do tego projektu, w zakresie w jakim wiązało się z nim szczególne ryzyko i z tego tytułu był on uważany za działanie specjalne w rozumieniu art. 16 ust. 3 akapit drugi statutu EBI.
- 45 Na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2018 r. komitet inwestycyjny EFIS zatwierdził wykorzystanie gwarancji Unii na rzecz projektu Curtis.
- 46 Uchwałą przyjętą na posiedzeniu w Luksemburgu (Luksemburg) w dniu 12 kwietnia 2018 r. (zwaną dalej „sporną uchwałą”) Rada Dyrektorów zatwierdziła propozycję finansowania w formie kredytu, który miał zostać przyznany podmiotowi ad hoc, zwanemu „Special Purpose Vehicle”, na maksymalną kwotę 60 mln EUR. Sporną uchwałą odnotowano w protokole posiedzenia.
- 47 Pismem z dnia 13 kwietnia 2018 r. EBI poinformował promotora o spornej uchwale, wskazując, że wstępne zatwierdzenie finansowania projektu Curtis nie nakłada na EBI żadnego obowiązku przyznania kredytu, lecz umożliwia promotorowi podjęcie niezbędnych działań w celu sformalizowania tego kredytu.
- 48 W dniu 28 czerwca 2018 r. sporną uchwałą opublikowano na stronie internetowej EBI.
- 49 Szczegółowe zasady i warunki finansowania projektu Curtis były negocjowane pomiędzy promotorem a różnymi podmiotami zapewniającymi kapitał, którymi oprócz EBI byli bank komercyjny, agencja kredytów eksportowych, krajowy bank promocji rozwoju gospodarczego oraz pożyczkodawca typu mezzanine. Po uzgodnieniu ostatecznych warunków przez wszystkie strony i sfinalizowaniu różnych sprawozdań z audytu wyniki negocjacji i audytu przedstawiono Komitetowi Zarządzającemu w ostatecznej nocie, którą ów komitet zatwierdził w dniu 16 lipca 2018 r.
- 50 W dniu 23 lipca 2018 r. służby EBI podpisały wewnętrzne porozumienie w sprawie warunków umowy finansowania projektu Curtis. Związaną z tym dokumentację umowną podpisano w dniu 25 lipca 2018 r.

51 Pierwszej wypłaty związanej z finansowaniem EBI dokonano w dniu 29 sierpnia 2018 r. Przewidziano, że budowa projektu Curtis zostanie zakończona przed końcem 2019 r. Jak EBI wskazał na rozprawie w odpowiedzi na pytanie ustne Sądu, realizacja projektu Curtis przebiega od tego czasu bez zakłóceń.

***W przedmiocie skarżącej i zakwestionowania przez nią finansowania projektu Curtis***

- 52 Skarżąca, ClientEarth, jest NGO działającym na rzecz ochrony środowiska naturalnego.
- 53 W dniu 9 sierpnia 2018 r. skarżąca złożyła do EBI wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały zgodnie z art. 10 rozporządzenia Aarhus i decyzją 2008/50.
- 54 Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej opierał się na różnych zarzutach formalnych i merytorycznych. Co do istoty i w zakresie, w jakim sporna uchwała mogła opierać się na rozumowaniu zawartym w propozycji finansowania, skarżąca zarzuciła w szczególności Radzie Dyrektorów, że w spornej uchwale dopuściła się ona oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż projekt Curtis przyczyni się w znacznym stopniu do polityki Unii, odpowiadając trzem z realizowanych przez nią celów.
- 55 Przede wszystkim skarżąca zakwestionowała wniosek, zgodnie z którym projekt Curtis ma przyczynić się do realizacji hiszpańskich i europejskich celów w zakresie produkcji energii odnawialnych i bezpieczeństwa energetycznego oraz celów ochrony środowiska. Co się tyczy przyczynienia się do realizacji hiszpańskich i europejskich celów w dziedzinie produkcji energii odnawialnych, zauważyła ona, że owo stwierdzenie nie jest niczym poparte, podczas gdy w propozycji finansowania wskazano, iż istnieje znaczne ryzyko, że całe drewno wykorzystywane jako paliwo w elektrowni na biomasę nie będzie spełniało norm zrównoważonego rozwoju określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16), w wersji obowiązującej w momencie przyjęcia spornej uchwały, lub że projekt Curtis nie zostanie zrealizowany w wyznaczonym terminie. Co się tyczy wkładu w realizację celu w postaci bezpieczeństwa energetycznego, skarżąca zauważyła, że ów wniosek jest sprzeczny z zawartym w propozycji finansowania stwierdzeniem, zgodnie z którym ze względu na to, iż hiszpański rynek energii elektrycznej charakteryzuje się znaczną nadwyżką mocy produkcyjnych, projekt będzie miał niewielką wartość ekonomiczną dla ogólnego systemu energii elektrycznej. Jeśli chodzi o przyczynienie się do realizacji celów ochrony środowiska, skarżąca podniosła, że wniosek ten nie jest niczym poparty, podczas gdy wydajność elektryczna projektu jest zbyt niska, aby przyczynić się faktycznie do realizacji celów w zakresie produkcji energii odnawialnych.
- 56 Następnie skarżąca zakwestionowała wniosek, zgodnie z którym projekt Curtis ma przyczynić się do zapobiegania pożarom lasów w Galicji oraz do zrównoważonego rozwoju działalności leśnej w tym regionie. Stwierdziła ona, że wniosek ten opiera się na błędnej wykładni Ley 7/2012 de montes de Galicia (ustawy 7/2012 regionu Galicji) z dnia 28 czerwca 2012 r. (BOE nr 217 z dnia 8 września 2012 r., s. 63275) oraz na błędnej ocenie rzeczywistego wpływu elektrowni na biomasę na działalność leśną w Galicji, która w praktyce może prowadzić do zwiększenia ryzyka pożarów ze względu na sprzyjanie monokulturze leśnej.
- 57 Wreszcie, skarżąca zakwestionowała wniosek, zgodnie z którym projekt Curtis jest zgodny z priorytetami EBI w zakresie kredytów na rzecz energii odnawialnych i zwalczania zmian klimatu. Wskazała ona, że wniosek ten opiera się na błędnej analizie, która przeszacowała wydajność elektryczną projektu Curtis lub korzyści dla środowiska związane z tym projektem, a jednocześnie umniejszyła niektóre istotne zagrożenia mogące mieć wpływ na rentowność lub okres realizacji tego projektu, a także jego wpływ na środowisko, taki jak wzrost wycinki drzew w Galicji, co budziło wątpliwości w szczególności co do tego, czy projekt Curtis będzie miał pozytywny bilans pod względem emisji gazów cieplarnianych.

- 58 Pismem z dnia 30 października 2018 r., podpisanym przez sekretarza generalnego i zastępcę szefa służby prawnej, EBI poinformował skarżącą o odrzuceniu wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały jako niedopuszczalnego ze względu na to, że wniosek ten nie dotyczył aktu podlegającego wewnętrznej procedurze odwoławczej, mianowicie „aktu administracyjnego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus (zwanym dalej „zaskarżonym aktem”).
- 59 W zaskarżonym akcie, po pierwsze, EBI podniósł, że sporna uchwała nie ma prawnie wiążącego charakteru i skutku zewnętrznego i nie może tworzyć praw dla osoby trzeciej. Uchwała ta stanowi jedynie akt wewnętrzny w rozumieniu art. 9 i 19 statutu EBI, który jest niezbędny do podpisania odpowiedniej umowy o finansowanie, lecz który nie prowadzi koniecznie do złożenia takiego podpisu ani nie daje drugiej stronie prawa do żądania takiego podpisu. Taka decyzja nie jest porównywalna z decyzją o udzieleniu zamówienia publicznego, ponieważ nie podlega procedurze regulowanej prawem zamówień publicznych, ani nie jest porównywalna z przetargiem publicznym, lecz wchodzi w zakres handlowych i politycznych uprawnień dyskrejonalnych, z których EBI korzysta na podstawie traktatów i swojego statutu.
- 60 Po drugie, EBI stwierdził, że spornej uchwały nie przyjęto „w zakresie prawa ochrony środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus, który definiuje „prawo ochrony środowiska” jako „przepisy prawne [...], które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki [Unii] w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w traktacie [...]”.
- 61 Co się tyczy argumentu skarżącej, że projekt Curtis korzysta z gwarancji Unii udzielonej przez EFIS na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie [EFIS], Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – [EFIS] (Dz.U. 2015, L 169, s. 1), co jej zdaniem wymaga uwzględnienia ograniczeń środowiskowych związanych z tym projektem, EBI podniósł, że niezależnie od tego, czy udzielenie gwarancji Unii dla finansowanego przez niego projektu jest wystarczające do objęcia tego finansowania zakresem „prawa ochrony środowiska”, decyzji o udzieleniu takiej gwarancji nie podejmowała jego Rada Dyrektorów, lecz komitet inwestycyjny EFIS.
- 62 Jeśli chodzi o argument, że EBI zobowiązał się do promowania celów w zakresie ochrony środowiska przy wykorzystaniu swoich własnych zasobów, podniósł on, że takie zobowiązanie nie jest wystarczające, aby stwierdzić, iż finansowanie projektu Curtis lub wszelkie inne finansowanie projektu zatwierdzonego zgodnie ze statutem EBI jest ipso facto zatwierdzone przez EBI na podstawie prawa ochrony środowiska Unii. Taki argument rozszerzałby sztucznie granice „prawa Unii” poza zakres stosowania rozporządzenia Aarhus w sposób niezgodny z rolą instytucjonalną EBI i jego zadaniami statutowymi.

### **Postępowanie i żądania stron**

- 63 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 stycznia 2019 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 64 W dniu 22 marca 2019 r. EBI złożył w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 65 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 kwietnia 2019 r. Komisja wniosła o dopuszczenie jej do udziału w niniejszym postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania EBI. Skarżąca zrezygnowała z przedstawienia uwag w przedmiocie tego wniosku w dniu 11 kwietnia 2019 r., zaś EBI wskazał w dniu 29 kwietnia 2019 r., że nie ma uwag w przedmiocie tego wniosku. Decyzją z dnia 2 maja 2019 r. prezes pierwszej izby Sądu dopuściła tę interwencję.
- 66 W dniu 7 maja 2019 r. skarżąca złożyła w sekretariacie Sądu replikę.

- 67 W dniu 17 czerwca 2019 r. Komisja złożyła uwagi interwenienta.
- 68 W dniu 3 lipca 2019 r. EBI złożył w sekretariacie Sądu duplikę.
- 69 Kolejno w dniach 3 i 8 lipca 2019 r. EBI i skarżąca przedstawiły swe uwagi w przedmiocie uwag interwenienta złożonych przez Komisję.
- 70 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem skarżąca przedstawiła w dniu 4 sierpnia 2019 r. uzasadniony wniosek dotyczący przeprowadzenia rozprawy.
- 71 W związku z częściowym odnowieniem składu Sądu niniejszą sprawę przekazano nowej sędzi sprawozdawcy, która wchodzi w skład drugiej izby.
- 72 Na wniosek drugiej izby Sąd postanowił, na podstawie art. 28 regulaminu postępowania, przekazać sprawę składowi powiększonemu. Ponadto jako że jeden z sędziów izby nie mógł uczestniczyć w dalszym postępowaniu, prezes Sądu wyznaczył siebie, na podstawie art. 17 § 2 regulaminu postępowania, w celu uzupełnienia składu izby w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 10 § 5 wspomnianego regulaminu prezes Sądu objął również przewodnictwo izby w tej sprawie.
- 73 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędzi sprawozdawcy Sąd (druga izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 74 Na rozprawie w dniu 24 czerwca 2020 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania ustne Sądu.
- 75 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu;
  - obciążenie EBI kosztami postępowania.
- 76 EBI, popierany przez Komisję, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

### **Co do prawa**

- 77 Na poparcie skargi skarżąca podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy, będący zarzutem merytorycznym, składa się z dwóch części i dotyczy błędów w ocenie przy stosowaniu rozporządzenia Aarhus. W ramach tego zarzutu pierwszego skarżąca zarzuca zasadniczo EBI, że przyjmując zaskarżony akt, błędnie zastosował w odniesieniu do spornej uchwały pewne warunki wymagane do tego, aby dany akt można było uznać za „akt administracyjny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) owego rozporządzenia. Zarzut drugi, będący zarzutem formalnym, jest oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia.
- 78 EBI, popierany przez Komisję, zwraca się do Sądu, jeszcze przed zbadaniem obu zarzutów podniesionych przez skarżącą, o stwierdzenie, że skarga jest bezzasadna, ponieważ wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały był też niedopuszczalny ze względu na okoliczność, że był on nie do pogodzenia z niezależnością, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych. Ponadto EBI wnosi o oddalenie skargi ze względu na to, że oba zarzuty podniesione na jej poparcie są bezzasadne. Komisja wskazuje, że popiera w szczególności argumenty, jakie EBI podnosi przeciwko pierwszemu zarzutowi nieważności.

79 Przed zbadaniem dwóch zarzutów nieważności podniesionych przez skarżącą na poparcie jej skargi należy zbadać środek obrony podniesiony przez EBI.

***W przedmiocie środka obrony podniesionego przez EBI***

80 EBI, popierany przez Komisję, zwraca się do Sądu, jeszcze przed zbadaniem obu zarzutów podniesionych przez skarżącą, o stwierdzenie, że skarga jest bezzasadna, ponieważ wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały był też niedopuszczalny ze względu na okoliczność, że był on nie do pogodzenia z niezależnością, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych.

81 Skarżąca podnosi, że EBI nie wskazał w zaskarżonym akcie, w odniesieniu do wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały, na jakąkolwiek podstawę niedopuszczalności wynikającą z niezgodności tego wniosku z niezależnością, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych, wobec czego nie może on powoływać się na taką podstawę tytułem środka obrony w ramach postępowania dotyczącego niniejszej skargi.

82 Skarżąca utrzymuje posiłkowo, że EBI, nie wspominając o tym aspekcie w zaskarżonym akcie, naruszył ciężący na nim obowiązek uzasadnienia, jak wskazano w ramach zarzutu drugiego skargi.

83 W zakresie, w jakim EBI powołuje się na swoją autonomię i niezależność w odpowiedzi na podniesione przez skarżącą zarzuty nieważności, skarżąca twierdzi, że jego argumentacja jest nadmierna, bezzasadna i że sąd Unii wielokrotnie już ją oddalił.

84 W odpowiedzi na argumenty skarżącej EBI utrzymuje, że ma prawo powołać się przed Sądem na nową podstawę niedopuszczalności wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały, ponieważ owa podstawa stanowi jedynie wsparcie dla przedstawionego już przez niego w zaskarżonym akcie stanowiska, zgodnie z którym wniosek ten był niedopuszczalny, i ma na celu ustosunkowanie się do argumentów przedstawionych w skardze, zgodnie z zasadami poszanowania prawa do obrony, równości broni i kontrydiktoryjności.

85 Ponadto EBI kwestionuje twierdzenie, jakoby naruszył obowiązek uzasadnienia, ze względu na to, że nie był zobowiązany do antycypowania i sprecyzowania w zaskarżonym akcie wszystkich argumentów, które mogłyby przedstawić w ramach ewentualnej skargi na ten akt. Po raz pierwszy w odpowiedzi na pytanie ustne zadane przez Sąd na rozprawie EBI twierdzi, że powołał się zasadniczo w zaskarżonym akcie na podstawę niedopuszczalności dotyczącą niezgodności wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z niezależnością, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych, podnosząc, po pierwsze, w akapicie szóstym tego aktu, że „każda decyzja EBI dotycząca udzielenia lub odmowy udzielenia wsparcia projektowi potencjalnie kwalifikującemu się do wsparcia oraz, stosownie do okoliczności, formy tego wsparcia wchodzi w zakres handlowych i politycznych uprawnień dyskrecjonalnych przysługujących [EBI] na podstawie traktatów i statutu”, a po drugie, w akapicie ósmym tego aktu, że stanowisko bronione przez skarżącą prowadziłoby do sytuacji, która „nie byłaby już zgodna ani z instytucjonalną rolą EBI, ani z zadaniem, które spoczywa na nim na mocy jego statutu”.

86 W niniejszej sprawie, w świetle zastrzeżeń sformułowanych przez skarżącą w odniesieniu do niniejszego środka obrony EBI, należy zacząć od zajęcia stanowiska w przedmiocie jego dopuszczalności.

87 Przede wszystkim należy przypomnieć, że przewidziane w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do dobrej administracji obejmuje w szczególności, na podstawie ust. 2 lit. c) tego artykułu, obowiązek uzasadniania przez administrację jej decyzji. Zgodnie z art. 296 TFUE akty przyjmowane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii muszą być uzasadnione.

Artykuł 10 ust. 2 rozporządzenia Aarhus również stanowi, że odpowiedź na piśmie udzielona przez instytucję lub organ Unii, do których złożono wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej jednego z ich aktów, jest uzasadniona. Uzasadnienie to powinno umożliwić wnioskodawcy zrozumienie powodów leżących u podstaw decyzji właściwej instytucji lub właściwego organu (opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie TestBioTech i in./Komisja, C-82/17 P, EU:C:2018:837, pkt 49).

- 88 W ramach kontroli legalności, o której mowa w art. 263 TFUE, Sąd nie może zastępować swoim własnym uzasadnieniem uzasadnienia autora zaskarżonego aktu i nie może wypełniać własnym uzasadnieniem luki w uzasadnieniu tego aktu, tak aby jego analiza nie wiązała się z żadną z ocen zawartych w tym akcie (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., UEFA/Komisja, C-201/11 P, EU:C:2013:519, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 W niniejszej sprawie, jak jasno wynika z akapitu czwartego zaskarżonego aktu, ów akt opiera się wyłącznie na podstawie niedopuszczalności dotyczącej tego, że sporna uchwała nie jest „aktem administracyjnym” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus. Ponadto z akapitów piątego i siódmego tego aktu jasno wynika, że wspomniana podstawa sama opierała się na dwóch względach, a mianowicie, po pierwsze, na tym, że sporna uchwała nie miała prawnie wiążącego charakteru i skutku zewnętrznego, a po drugie, na tym, że wspomnianej uchwały nie przyjęto „w zakresie prawa ochrony środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus.
- 90 EBI powołał się w sposób niejasny i ogólny na handlowe i polityczne uprawnienia dyskrecyjne przysługujące mu na podstawie traktatów i jego statutu, a także na swą rolę instytucjonalną i zadanie powierzone mu na mocy tego statutu jedynie w ramach badania tych dwóch względów, a nie niezależnej podstawy, w celu odrzucenia proponowanej przez skarżącą odmiennej wykładni pojęcia „aktu administracyjnego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus.
- 91 Badanie co do istoty niniejszego środka obrony prowadziłoby zatem Sąd do zastąpienia uzasadnienia przyjętego przez EBI w zaskarżonym akcie swoim własnym uzasadnieniem, do czego Sąd nie jest uprawniony. W niniejszej sprawie, gdyby EBI chciał oprzeć swą decyzję zgodnie z prawem na dodatkowej niezależnej podstawie, powinien był cofnąć zaskarżony akt i wydać nowy akt, oparty w szczególności na wspomnianej podstawie.
- 92 W świetle powyższych rozważań należy zatem odrzucić jako niedopuszczalny środek obrony podniesiony przez EBI, oparty na tym, że wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały był niedopuszczalny ze względu na okoliczność, że był on nie do pogodzenia z niezależnością, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych.

### ***Co do istoty skargi***

- 93 Jeśli chodzi o dwa zarzuty nieważności podniesione na poparcie skargi, zarzut drugi dotyczy naruszenia istotnego wymogu proceduralnego mającego zastosowanie do zaskarżonego aktu, a mianowicie obowiązku uzasadnienia tego aktu, podczas gdy zarzut pierwszy, oparty na błędach w ocenie przy stosowaniu rozporządzenia Aarhus obarczających zaskarżony akt, dotyczy materialnej zgodności z prawem tego aktu.
- 94 Ponieważ sąd Unii nie jest w stanie przeprowadzić merytorycznej kontroli aktu, jeżeli uzasadnienie tego aktu nie jest wystarczające w zasadniczej części rozumowania, która wpłynęła w decydujący sposób na wybór dokonany przez jego autora, do tego sądu należy zbadanie, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, zanim zajmie się on zarzutami podniesionymi przez strony w celu zakwestionowania jego zasadności (zob. podobnie wyrok z dnia 4 marca 2009 r., Tirrenia di Navigazione i in./Komisja, T-265/04, T-292/04 i T-504/04, niepublikowany, EU:T:2009:48, pkt 98, 99).

- 95 Z tych względów w niniejszej sprawie należy zbadać zarzut drugi skargi przed zbadaniem zarzutu pierwszego.

*W przedmiocie zarzutu drugiego skargi, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia*

- 96 Skarżąca zarzuca EBI, że przyjmując zaskarżony akt, nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia. Wspomniany akt stanowi „akt prawny” podlegający obowiązkowi uzasadnienia na podstawie art. 296 TFUE oraz praw uznanych w art. 41 ust. 2 lit. c) i art. 47 karty praw podstawowych. Potwierdził to rzecznik generalny M. Szpunar w pkt 49 opinii w sprawie TestBioTech i in./Komisja (C-82/17 P, EU:C:2018:837). Zdaniem skarżącej uzasadnienie zaskarżonego aktu jest niewystarczające, aby umożliwić zrozumienie powodów, które skłoniły EBI do stwierdzenia, że sporna uchwała, o której zbadanie wniesiono w ramach wewnętrznej procedury odwoławczej, nie spełniała pewnych warunków wymaganych do tego, by akt można było uznać za „akt administracyjny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus, a mianowicie, po pierwsze, warunku, aby akt ten przyjęto „w zakresie prawa ochrony środowiska”, a po drugie, warunku, aby ów akt miał „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”. W szczególności skarżąca zarzuca EBI, że nie ustosunkował się w zaskarżonym akcie do wszystkich argumentów, faktycznych lub prawnych, które podniosła we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały.
- 97 EBI odpiera argumenty skarżącej i twierdzi, że zarzut drugi skargi należy oddalić jako bezzasadny.
- 98 Z orzecznictwa przytoczonego już w pkt 87 powyżej wynika, że zaskarżony akt podlegał obowiązkowi uzasadnienia przewidzianemu w art. 296 TFUE i przypomnianemu w art. 10 ust. 2 rozporządzenia Aarhus.
- 99 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie wymagane przez art. 296 TFUE powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, które wydały akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi – dokonać jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 5 marca 2009 r., Francja/Rada, C-479/07, niepublikowany, EU:C:2009:131, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanym (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 Z orzecznictwa wynika również, że obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, wchodzącej w zakres materialnej zgodności z prawem spornego aktu (zob. wyrok z dnia 5 marca 2009 r., Francja/Rada, C-479/07, niepublikowany, EU:C:2009:131, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 W zaskarżonym akcie EBI odrzucił jako niedopuszczalny wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały ze względu na to, że nie dotyczył on aktu podlegającego wewnętrznej procedurze odwoławczej, a mianowicie „aktu administracyjnego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus. Stanowisko to było oparte zasadniczo na względach przedstawionych w pkt 59–62 powyżej, a mianowicie konkretnie na tym, że sporna uchwała nie spełniała niektórych warunków określonych w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus, aby można było ją uznać za „akt administracyjny”, ponieważ, po pierwsze, nie miała prawnie wiążącego charakteru i skutku zewnętrznego, a po drugie, nie przyjęto jej w zakresie prawa ochrony środowiska.

102 W tym względzie uzasadnienie zawarte w zaskarżonym akcie było wystarczające, aby umożliwić skarżącej poznanie powodów, dla których EBI odrzucił jako niedopuszczalny złożony do niego przez skarżącą wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały, oraz aby umożliwić jej zakwestionowanie zasadności tego uzasadnienia w ramach zarzutu pierwszego skargi. Ponadto uzasadnienie to jest wystarczające, aby umożliwić Sądowi przeprowadzenie sądowej kontroli zasadności wspomnianego aktu poprzez zbadanie zarzutu pierwszego skargi (zob. pkt 105–173 poniżej).

103 W związku z tym skarżąca nie ma podstaw, by twierdzić, że EBI naruszył ciężący na nim obowiązek uzasadnienia zaskarżonego aktu w świetle uzasadnienia rzeczywiście zawartego w tym akcie.

104 W konsekwencji zarzut drugi skargi, dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia, należy oddalić jako bezzasadny.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego skargi, dotyczącego błędów w ocenie przy stosowaniu rozporządzenia Aarhus*

105 Skarżąca zarzuca EBI zasadniczo, że przyjmując zaskarżony akt, błędnie zastosował w odniesieniu do spornej uchwały pewne warunki wymagane do zakwalifikowania danego aktu jako „aktu administracyjnego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus.

106 Zarzut ten składa się z dwóch części, z których pierwsza dotyczy błędnego zastosowania warunku, by akt miał „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”, a druga – błędnego zastosowania warunku, że chodzi o akt przyjęty „w zakresie prawa ochrony środowiska”.

107 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładni aktów prawa Unii należy dokonywać, na ile to możliwe, w świetle prawa międzynarodowego, w szczególności gdy akty te mają właśnie na celu wprowadzenie w życie umowy międzynarodowej zawartej przez Unię (wyrok z dnia 14 lipca 1998 r., Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, pkt 22; zob. również wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Nederlands Uitgeversverbond i Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo). Dokonując wykładni przepisów dyrektyw wdrażających względem państw członkowskich wymogi art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus, sąd Unii zauważył, że zamierzony przez prawodawcę Unii cel polega na zapewnieniu zainteresowanej społeczności „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości” oraz że ów cel odzwierciedla, szerzej rzecz ujmując, istniejącą po stronie prawodawcy Unii wolę zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska oraz przypisania społeczności aktywnej roli w tym zakresie (wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 31, 32). W konsekwencji uznał on, że nawet jeśli strony konwencji z Aarhus dysponują pewnym zakresem uznania przy stosowaniu art. 9 ust. 3 tej konwencji, to jednak należy przyjąć podejście, które zapewni duży stopień ochrony w odniesieniu do skuteczności (effet utile) i celów tej konwencji w zakresie obowiązków wprowadzenia w życie spoczywających na państwach członkowskich (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawach połączonych Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2014:310, pkt 132 i przytoczone tam orzecznictwo). Z podobnych względów w miarę możliwości należy dokonać wykładni dwóch warunków wskazanych w pkt 106 powyżej w świetle art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo), a tym samym w świetle wymogu zapewnienia skarżącemu skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

108 Ponadto, ze względów praktycznych, należy zbadać część drugą zarzutu pierwszego skargi przed zbadaniem części pierwszej.

– W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego skargi, dotyczącej błędnego zastosowania przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus warunku, aby akt przyjęto „w zakresie prawa ochrony środowiska”

- 109 Skarżąca zarzuca EBI, że przyjmując zaskarżony akt, błędnie zastosował w odniesieniu do spornej uchwały przewidziany w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus warunek, aby akt przyjęto „w zakresie prawa ochrony środowiska”.
- 110 Skarżąca utrzymuje, że zgodnie z orzecznictwem „prawo ochrony środowiska”, zdefiniowane w art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus, ma szerokie znaczenie, które nie ogranicza się do kwestii związanych z ochroną środowiska w ścisłym tego słowa znaczeniu. Obejmuje ono wszelkie przepisy prawne Unii, które bez względu na ich podstawę prawną lub charakter przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego. Skarżąca twierdzi, że we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały wskazała przepisy prawa ochrony środowiska, które EBI naruszył w spornej uchwale.
- 111 Zdaniem skarżącej okoliczności, w jakich Rady Dyrektorów przyjęła sporną uchwałę, świadczą o tym, że przyjęto ją w zakresie „prawa ochrony środowiska” zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus.
- 112 EBI, popierany przez Komisję, odpira argumenty skarżącej i twierdzi, że część drugą zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.
- 113 EBI podnosi, że sporną uchwałę przyjęto na podstawie art. 19 ust. 3 statutu EBI, czyli przepisu prawa pierwotnego Unii, który nie odnosi się do środowiska. Otóż zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus pojęcie „prawa ochrony środowiska” użyte w tym rozporządzeniu należy interpretować w ten sposób, że odnosi się ono do przepisów prawa wtórnego Unii, które przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Okoliczność, że EBI realizuje cele w zakresie ochrony środowiska w ramach operacji finansowanych z jego środków własnych, nie wystarczy, aby stwierdzić, że sporna uchwała lub jakakolwiek inna podobna uchwała zostaje przyjęta na podstawie przepisów prawnych Unii w dziedzinie środowiska, a przede wszystkim że jest ona sprzeczna z konkretnymi przepisami prawa ochrony środowiska, jak wskazano w motywie 18 rozporządzenia Aarhus i w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Uzasadnienie spornej uchwały nie ma w tym względzie znaczenia, podobnie jak odesłanie do dyrektywy, która ze swej natury jest skierowana wyłącznie do państw członkowskich. Zbyt rozszerzająca wykładnia pojęcia „prawa ochrony środowiska” byłaby sztuczna, wykraczałaby poza zakres stosowania rozporządzenia Aarhus i naruszałaby niezależność, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych, a także powierzone mu zadania statutowe. W ramach zadania określonego w art. 309 TFUE EBI powinien w szczególności przyczyniać się do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii, ułatwiając, poprzez udzielanie pożyczek i gwarancji, finansowanie projektów spełniających określone kryteria. Jego decyzje są decyzjami inwestycyjnymi, które nie wdrażają bezpośrednio prawa ochrony środowiska. Przestrzeganie tego prawa należy do promotorów przy realizacji projektów pod nadzorem właściwych władz krajowych. Podobnie okoliczność, że projekt Curtis ma wpływ na środowisko, jest okolicznością faktyczną, która nie pozwala stwierdzić na płaszczyźnie prawnej, że sporną uchwałę przyjęto w zakresie prawa ochrony środowiska.
- 114 EBI odrzuca jako pozbawione znaczenia wszelkie odniesienia do systemu prawnego mającego zastosowanie do gwarancji Unii przyznanej przez EFIS, w szczególności do rozporządzenia 2015/1017, ponieważ spornej uchwały nie przyjęto na podstawie tego systemu. Decyzja Rady Dyrektorów jest niezależna od decyzji podjętej przez komitet inwestycyjny EFIS. W każdym razie system prawny mający zastosowanie do gwarancji Unii oraz przyznanie tej gwarancji na rzecz projektu Curtis służyły wielu celom ogólnym innym niż ochrona środowiska i zasobów. Artykuł 3 rozporządzenia 2015/1017

wyraźnie stanowi, że celem gwarancji Unii są raczej inwestycje oraz wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw niż cele w zakresie ochrony środowiska określone w art. 191 ust. 1 TFUE i w art. 192 ust. 2 TFUE.

- 115 Ponadto EBI odrzuca argumenty dotyczące ram prawnych, w których przyjęto sporną uchwałę, oraz elementów, na których się ona opiera. Deklaracja z 2009 r. ma jedynie na celu ukierunkowanie badania projektów przed podjęciem decyzji o finansowaniu. Jest to akt wewnętrzny, niezmienny zadań EBI określonych w traktacie FUE, który nie wymienia promowania ochrony środowiska wśród jego podstawowych funkcji. Poza tym okoliczność, że propozycja finansowania projektu Curtis wspomina w szczególności o korzyściach środowiskowych związanych z tym projektem, nie wystarczy, by uznać, że sporna uchwała, wydana na podstawie tej propozycji, została przyjęta w zakresie prawa ochrony środowiska.
- 116 Część druga zarzutu pierwszego dotyczy kwestii, czy w zaskarżonym akcie EBI błędnie uznał, że sporna uchwała nie jest środkiem o charakterze indywidualnym przyjętym „w zakresie prawa ochrony środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus.
- 117 „Prawo ochrony środowiska”, zdefiniowane w art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus, oznacza przepisy prawne Unii, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w traktacie FUE: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.
- 118 Z brzmienia art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus wynika, że odsyłając do celów wymienionych w art. 191 ust. 1 TFUE, prawodawca Unii zamierzał nadać pojęciu „prawa ochrony środowiska”, o którym mowa w tym rozporządzeniu, szerokie znaczenie, które nie ogranicza się do kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego w ścisłym tego słowa znaczeniu (wyrok z dnia 14 marca 2018 r., *TestBioTech/Komisja*, T-33/16, EU:T:2018:135, pkt 43, 44; zob. również podobnie opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawach połączonych *Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2014:310, pkt 128).
- 119 Za przyjęciem takiego stwierdzenia przemawia ponadto art. 192 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym prawo ochrony środowiska, o którym mowa w tytule XX traktatu FUE, może obejmować również przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym, środki wpływające na: zagospodarowanie przestrzenne, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów, przeznaczenie gruntów oraz środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię. Przyjęcie zawężającej wykładni pojęcia „prawa ochrony środowiska” prowadziłyby do tego, że tego rodzaju przepisy i środki pozostawałyby w znacznej mierze poza tą dziedziną (wyrok z dnia 14 marca 2018 r., *TestBioTech/Komisja*, T-33/16, EU:T:2018:135, pkt 45).
- 120 Ponadto należy zauważyć, że art. 2 ust. 2 rozporządzenia Aarhus stanowi, iż wskazane w nim akty administracyjne i zaniechania administracyjne nie obejmują środków lub zaniechań instytucji lub organów Unii działających jako administracyjny organ odwoławczy, w szczególności na podstawie art. 101, 102, 106, 107, 228, 258, 260 i 325 TFUE, dotyczących reguł w dziedzinie konkurencji, postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, postępowania przed Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz postępowania w dziedzinie zwalczania oszustw. Okoliczność, że prawodawca uznał za konieczne włączenie tych wyjątków, świadczy również o tym, iż użyte w rozporządzeniu Aarhus pojęcie „prawa ochrony środowiska” należy co do zasady interpretować w bardzo szeroki sposób (wyrok z dnia 14 marca 2018 r., *TestBioTech/Komisja*, T-33/16, EU:T:2018:135, pkt 46).

- 121 Poza tym zawarte w art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus odniesienie do „przepisów prawnych [Unii]” należy rozumieć jako dotyczące każdego przepisu prawa wtórnego Unii mającego charakter generalny, w przeciwieństwie do „aktu administracyjnego”, który zdefiniowano w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus jako „każdy indywidualnie adresowany środek”. W chwili przyjęcia tego rozporządzenia, czyli w dniu 6 września 2006 r., traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., nie wprowadził jeszcze bowiem do prawa Unii rozróżnienia w ramach aktów o charakterze generalnym pomiędzy aktami ustawodawczymi, przyjmowanymi zgodnie z procedurą ustawodawczą, a aktami regulacyjnymi, przyjmowanymi zgodnie z inną procedurą. Nie można zatem uznać, że odniesienie do tego pojęcia wyklucza uwzględnienie jako „prawa ochrony środowiska” przepisów „aktu regulacyjnego” w rozumieniu traktatu z Lizbony, czyli aktu o charakterze generalnym, którego nie przyjęto ani w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, ani w ramach specjalnej procedury ustawodawczej w rozumieniu art. 289 ust. 1–3 TFUE.
- 122 Ponadto taka restrykcyjna definicja stałaby na przeszkodzie uwzględnieniu jakiegokolwiek aktu o charakterze generalnym przyjętego przez EBI, takiego jak deklaracje w sprawie zasad i norm lub strategię przyjęte przez EBI w ramach korzystania z jego autonomii instytucjonalnej (zob. pkt 28–36 powyżej).
- 123 Należy bowiem przypomnieć, że dla realizacji celów traktatu FUE organy EBI przyjmują – w szczególności w formie polityk, strategii, instrukcji, zasad lub norm – wewnętrzne przepisy o charakterze generalnym, należycie publikowane i wprowadzane w życie, które niezależnie od ich wiążącego lub niewiążącego charakteru sensu stricto ograniczają korzystanie przez EBI z uprawnień dyskrejonalnych przy wykonywaniu jego działalności (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 27 kwietnia 2012 r., *De Nicola/EBI*, T-37/10 P, EU:T:2012:205, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 września 2013 r., *De Nicola/EBI*, T-618/11 P, EU:T:2013:479, pkt 36; z dnia 19 lipca 2017 r., *Dessi/EBI*, T-510/16, niepublikowany, EU:T:2017:525, pkt 43). Gdy sąd Unii bada zgodność z prawem aktu przyjętego przez EBI, uwzględnia przepisy wewnętrzne przyjęte przez EBI (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 16 września 2013 r., *De Nicola/EBI*, T-618/11 P, EU:T:2013:479, pkt 42).
- 124 Dlatego też w niniejszej sprawie, wbrew temu, co EBI twierdził na rozprawie, przepisy o charakterze generalnym regulujące jego działalność w zakresie udzielania kredytów w celu realizacji celów traktatu FUE w dziedzinie środowiska, w szczególności środowiskowe kryteria kwalifikowalności projektów do finansowania przez EBI, należy utożsamiać z przepisami ustawodawczymi prawa ochrony środowiska Unii w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus.
- 125 Wreszcie, z brzmienia i systematyki art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, w świetle którego w miarę możliwości należy interpretować rozporządzenie Aarhus (zob. pkt 107 powyżej), wynika, że wszelkie akty organów władzy publicznej sprzeczne z przepisami prawa ochrony środowiska powinny być zaskarżalne. Nie należy zatem ograniczać dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska wyłącznie do aktów organów władzy publicznej, których podstawą prawną jest formalnie przepis prawa ochrony środowiska.
- 126 Z powyższych względów oraz w trosce o to, by ogólna wykładnia art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus była spójna i zgodna z wymogiem zapewnienia odpowiednich i prawnie skutecznych środków zaradczych (zob. pkt 4 powyżej), pojęcie indywidualnie adresowanego środka podjętego „w zakresie prawa ochrony środowiska”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus, należy interpretować szeroko, w ten sposób, że nie ogranicza się ono – jak twierdzi EBI, popierany przez Komisję – wyłącznie do środków o charakterze indywidualnym przyjmowanych na podstawie przepisu prawa wtórnego, który przyczynia się do realizacji celów Unii w dziedzinie środowiska, określonych w art. 191 ust. 1 TFUE, ale obejmuje każdy środek o charakterze indywidualnym podlegający wymogom prawa wtórnego Unii, które niezależnie od ich podstawy prawnej zmierzają bezpośrednio do osiągnięcia celów polityki Unii w dziedzinie środowiska.

- 127 Pozostaje zatem zbadać, czy sporną uchwałę można analizować jako taki środek o charakterze indywidualnym.
- 128 W tym względzie z pkt 11 protokołu posiedzenia z dnia 12 kwietnia 2018 r. załączonego do akt niniejszego postępowania wynika, że Rada Dyrektorów zatwierdziła na tym posiedzeniu w spornej uchwale propozycję finansowania.
- 129 Z pkt 21–23 propozycji finansowania wynika, że wkład projektu Curtis w polityki prowadzone przez Unię jest istotny, ponieważ projekt ten ma wspierać hiszpańskie i europejskie cele w zakresie produkcji energii odnawialnych, a także przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii oraz realizacji celów w zakresie ochrony środowiska. Przyczynia się on również do zapobiegania pożarom lasów i do zrównoważonego rozwoju działalności leśnej w Galicji, stymulując lokalny popyt na pozostałości drzewne. Finansowanie projektu było zgodne z prawem i przyczyniło się do przyznania przez EBI priorytetu, w ramach jego polityki kredytowej, energiom odnawialnym oraz działaniom na rzecz klimatu.
- 130 Punkt 24 propozycji finansowania przewiduje też, że projekt ten kwalifikuje się do finansowania przez EBI na podstawie art. 309 akapit pierwszy lit. c) TFUE w zakresie, w jakim stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania w dziedzinie energetyki.
- 131 W pkt 25 propozycji finansowania wskazano, że projekt Curtis ma skorygować niewydolność rynku, ponieważ projekty dotyczące niskoemisyjnej produkcji energii elektrycznej i ciepła obniżają koszty zewnętrzne związane z emisją dwutlenku węgla i zanieczyszczeniem powietrza.
- 132 Ponadto pkt 30 propozycji finansowania precyzuje, że projekt Curtis przyczynia się do osiągnięcia celów w zakresie energii odnawialnej na rok 2020 określonych w hiszpańskim planie działania na rzecz energii odnawialnych, przyjętym zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2009/28, w brzmieniu obowiązującym w chwili przyjęcia spornej uchwały.
- 133 Wreszcie, w pkt 34 propozycji finansowania stwierdza się, że z punktu widzenia jego „zrównoważonego charakteru” – w zakresie, w jakim „spełniono odpowiednie warunki (zob. dokumentacja techniczna dotycząca aspektów środowiskowych i społecznych) – projekt [Curtis] nadaje się pod względem środowiskowym i społecznym do finansowania [przez EBI]”.
- 134 Dokumentacja techniczna dotycząca aspektów środowiskowych i społecznych projektu Curtis z dnia 12 kwietnia 2018 r. (zwana dalej „dokumentacją techniczną”), o której mowa w pkt 34 propozycji finansowania, przedstawia wyniki oceny oddziaływania tego projektu na środowisko, którą właściwy organ krajowy postanowił przeprowadzić, zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/92, w brzmieniu obowiązującym w chwili przyjęcia spornej uchwały.
- 135 Następnie dokumentacja techniczna wymienia zobowiązania podjęte przez promotora projektu w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biomasy używanej w ramach tego projektu, stosownie do pewnych kryteriów wskazanych w tej dokumentacji. W szczególności promotor zobowiązał się do tego, że biomasa wykorzystywana w ramach projektu Curtis spełni kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie 2009/28, w brzmieniu obowiązującym w chwili przyjęcia spornej uchwały, a także w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.U. 2010, L 295, s. 23), które ma na celu zwalczanie nielegalnego pozyskiwania drewna i związanego z nim handlu.
- 136 Wreszcie, dokumentacja techniczna określa wynik śladu węglowego projektu, który EBI obliczył zgodnie z własną metodą oceny, podkreślając, że w zakresie, w jakim zastępuje on łączną produkcję energii elektrycznej przez nowe i istniejące elektrownie, całkowity względny skutek projektu oznacza wyraźną redukcję netto emisji ekwiwalentu CO<sub>2</sub> o 151 kiloton rocznie.

- 137 W dokumentacji technicznej służby EBI stwierdziły, w świetle wspomnianych powyżej wyników i zobowiązań, że projekt Curtis nadaje się pod względem środowiskowym i społecznym do finansowania przez EBI.
- 138 Z powyższego wynika, że zgodnie z prawem Unii i z przepisami wewnętrznymi o charakterze generalnym regulującymi działalność EBI w zakresie udzielania kredytów, przywołanymi w pkt 28–36 powyżej, sporna uchwała stwierdza, że w niniejszym przypadku przestrzegane są pewne kryteria kwalifikowalności o charakterze środowiskowym, przyjęte przez EBI w ramach korzystania przez niego z przysługującej mu autonomii instytucjonalnej i zmierzające bezpośrednio do osiągnięcia celów polityki Unii w dziedzinie środowiska.
- 139 W szczególności z akt sprawy wynika, że sporną uchwałę przyjęto ze względu na to, iż projekt Curtis odpowiada celom działalności EBI w zakresie udzielania kredytów oraz kryteriom kwalifikowalności w odniesieniu do projektów dotyczących środowiska, wynikającym z deklaracji z 2009 r. i ze strategii klimatycznej, w szczególności dlatego, że wspiera hiszpańskie i europejskie cele w zakresie produkcji energii odnawialnych, spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju oraz jest zgodny z przepisami mającymi na celu zwalczanie nielegalnego pozyskiwania drewna ustalonymi w prawie wtórnym Unii, a ponadto pozwala na redukcję netto emisji ekwiwalentu CO<sub>2</sub> na szczeblu hiszpańskim i europejskim.
- 140 Sporna uchwała – w zakresie, w jakim stwierdza, że projekt Curtis spełnia owe kryteria kwalifikowalności o charakterze środowiskowym – jest środkiem o charakterze indywidualnym podjętym „w zakresie prawa ochrony środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus.
- 141 Natomiast w zakresie, w jakim sporną uchwałę przyjęła Rada Dyrektorów, nie ma potrzeby badania, czy – jak twierdzi skarżąca – inna decyzja dotycząca projektu Curtis podjęta przez komitet inwestycyjny EFIS, polegająca na udzieleniu gwarancji Unii na rzecz tego projektu (zob. pkt 45 powyżej), również została przyjęta z poszanowaniem wymogów, które przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska.
- 142 W świetle ustaleń poczynionych w pkt 138 i 140 powyżej skarżąca słusznie twierdzi w niniejszej sprawie, że EBI popełnił błąd w ocenie, wskazując, iż spornej uchwały nie można uznać za środek o charakterze indywidualnym podjęty „w zakresie prawa ochrony środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus, a zatem za akt podlegający wewnętrznej procedurze odwoławczej zgodnie z art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 143 Należy zatem uwzględnić część drugą zarzutu pierwszego skargi. Jednakże biorąc pod uwagę kumulatywny charakter różnych przesłanek warunkujących uznanie danego aktu za „akt administracyjny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus, które są kwestionowane w ramach każdej części tego zarzutu, konieczne jest dalsze zbadanie części pierwszej owego zarzutu.
- *W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego skargi, dotyczącej błędnego zastosowania przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus warunku, aby akt miał „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”*
- 144 Skarżąca zarzuca EBI, że przyjmując zaskarżony akt, błędnie zastosował w odniesieniu do spornej uchwały przewidziany w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus warunek, aby akt miał „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny”.
- 145 EBI, popierany przez Komisję, odpiesza argumenty skarżącej i twierdzi, że część pierwszą zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

- 146 Uważa on, że zgodnie z orzecznictwem jest uprawniony do odrzucenia jako niedopuszczalnego każdego wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, który – tak jak w niniejszej sprawie – nie spełnia pewnych warunków dotyczących złożenia takiego wniosku, określonych w rozporządzeniu Aarhus. Jak wynika z pisma z dnia 13 kwietnia 2018 r. skierowanego do promotora, sporna uchwała nie stworzyła po stronie EBI żadnego obowiązku udzielenia kredytu podmiotowi ad hoc projektu Curtis i nie przyznała żadnego prawa promotorowi tego projektu ani nie zmieniła jego sytuacji prawnej. Jedynym aktem, który ma w tym względzie prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny, jest dokumentacja umowna dotycząca finansowania projektu Curtis przez EBI, podpisana w dniu 25 lipca 2018 r., która nie stanowi „aktu administracyjnego” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) i art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus. Sporna uchwała była jedynie obowiązkowym etapem w ramach wewnętrznego procesu decyzyjnego EBI. Jeśli chodzi o operację finansowania projektu, proces ten przebiegał dwuetapowo. Po pierwsze, Rada Dyrektorów zgodziła się co do zasady na finansowanie projektu Curtis przez EBI, nie dokonując wyboru beneficjenta kredytu. Po drugie, Komitet Zarządzający zatwierdził ostatecznie wspomniane finansowanie, po tym jak w wykonaniu spornej uchwały i na podstawie art. 11 ust. 3 statutu EBI określił jego ostateczne zasady i warunki w granicach zgody udzielonej co do zasady przez Radę Dyrektorów. Negocjacje w sprawie umowy prowadzone przez służby EBI były kluczowym etapem, którego powodzenie nie było zagwarantowane, o czym świadczą wcześniejsze doświadczenia dotyczące innych projektów.
- 147 Zdaniem EBI, popieranego przez Komisję, ani akty wydane w ramach jego wewnętrznego procesu decyzyjnego, ani umowa kredytu nie są „aktami administracyjnymi” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) i art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus. Jest to zgodne z niezależnością, z jakiej EBI korzysta w dziedzinie operacji finansowych, oraz z faktem, że jego działalność bankowa nie może być zrównana z działalnością administracyjną. Nie można zatem porównywać sytuacji zaistniałej w niniejszej sprawie z sytuacją w sprawach, w których wydano wyrok z dnia 31 stycznia 2019 r., *International Management Group/Komisja* (C-183/17 P i C-184/17 P, EU:C:2019:78), których przedmiotem był ewidentnie akt administracyjny. Jeśli chodzi o art. 271 lit. c) TFUE, na który powołuje się skarżąca, ma on na celu wyłącznie ochronę szczególnych uprawnień procesowych przysługujących państwom członkowskim i Komisji na podstawie art. 19 statutu EBI w ramach jego wewnętrznego procesu decyzyjnego dotyczącego udzielania kredytów i nie przyznaje on żadnego prawa do kwestionowania co do istoty decyzji o udzieleniu kredytu. Co się tyczy wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w art. 10 rozporządzenia Aarhus, jej celem nie jest poprawa jakości procesu decyzyjnego, lecz rozszerzenie dostępu niektórych podmiotów składających wnioski w tym zakresie do środków prawnych dostępnych przed sądami Unii, zgodnie z art. 12 tego rozporządzenia. Nie jest możliwe złożenie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktu, który nie podlega zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE, ponieważ nie wywołuje on skutków prawnych sprzecznych z prawem ochrony środowiska wobec osoby trzeciej.
- 148 Część pierwsza zarzutu pierwszego dotyczy kwestii, czy w zaskarżonym akcie EBI błędnie uznał, że sporna uchwała nie jest środkiem mającym „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus.
- 149 Na wstępie należy przypomnieć, że administracyjna wewnętrzna procedura odwoławcza przewidziana w art. 10 rozporządzenia Aarhus otwiera drogę do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, którą stosownie do art. 12 tego rozporządzenia należy złożyć „zgodnie z właściwymi postanowieniami traktatu [FUE]”, a zatem co do zasady zgodnie z warunkami określonymi w art. 263 TFUE. Biorąc pod uwagę związek istniejący zatem między pojęciem aktu mającego „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus a pojęciem aktu wywierającego skutki prawne wobec osób trzecich w rozumieniu art. 263 TFUE, interpretowanie pierwszego pojęcia zgodnie z drugim pojęciem jest rozsądne ze względów ogólnej spójności.

- 150 Komisja oraz EBI proponują zasadniczo stwierdzić od razu, że sporna uchwała nie jest aktem administracyjnym, ponieważ odnosi się ona do działalności finansowej EBI, w ramach której powinien on mieć możliwość działania w sposób całkowicie niezależny.
- 151 Jednakże, jak stwierdzono już w pkt 92 powyżej, w okolicznościach niniejszej sprawy EBI nie jest uprawniony do podniesienia środka obrony opartego na tym, że wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej złożony przez skarżącą na podstawie art. 10 rozporządzenia Aarhus i decyzji 2008/50 jest niezgodny ze „szczególnym statusem” przyznanym mu przez traktat FUE.
- 152 Należy zatem poprzestać na badaniu, czy sporna uchwała ma „prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus, a w konsekwencji, czy „zmierza[...] do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich” w rozumieniu art. 263 TFUE.
- 153 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu ustalenia, czy akty lub decyzje „zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich” w rozumieniu art. 263 TFUE, należy skupić się raczej na istocie tych aktów lub decyzji niż na ich formie oraz zbadać, czy wywołują one wiążące skutki prawne mogące wpłynąć na interes osoby trzeciej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej (zob. podobnie postanowienia: z dnia 21 czerwca 2007 r., Finlandia/Komisja, C-163/06 P, EU:C:2007:371, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 września 2009 r., E.ON Ruhrgas i E.ON Földgáz Trade/Komisja, T-57/07, niepublikowane, EU:T:2009:297, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Nie ma to miejsca w przypadku środków wewnętrznych, które nie wywołują żadnych skutków poza sferą wewnętrzną instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii będących ich autorem (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 1959 r., Phoenix-Rheinrohr/Wysoka Władza, 20/58, EU:C:1959:14, s. 181). W przypadku aktów lub decyzji opracowywanych w kilku etapach, w szczególności po zakończeniu postępowania wewnętrznego, nie dotyczy to również aktów lub decyzji, które mają charakter wyłącznie przygotowawczy, ponieważ nie określają one w sposób ostateczny stanowiska instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii w jakimkolwiek aspekcie tego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2002 r., Satellimages TV5/Komisja, T-95/99, EU:T:2002:62, pkt 32–41). Wreszcie, nie dotyczy to także czysto wykonawczych aktów lub decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 1988 r., Les Verts/Parlament, 190/84, EU:C:1988:94, pkt 7, 8; zob. również podobnie opinia rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera w sprawie Imeri Europa/Trybunał Obrachunkowy, C-315/99 P, EU:C:2001:243, pkt 47).
- 154 Aby przeprowadzić w niniejszej sprawie badanie zapowiedziane w pkt 152 powyżej w świetle zasad przypomnianych w pkt 153 powyżej, należy zbadać jednocześnie treść spornej uchwały oraz kontekst, w jakim ją przyjęto.
- 155 Zgodnie z art. 9 ust. 1 statutu EBI decyzja o przyznaniu finansowania i ustaleniu oprocentowania udzielanych kredytów należy do Rady Dyrektorów. Rada Dyrektorów może, na podstawie decyzji podjętej większością kwalifikowaną, delegować niektóre ze swoich funkcji Komitetowi Zarządzającemu. Określa ona wówczas zasady i warunki takiej delegacji oraz nadzoruje jej wykonanie. Artykuł 11 ust. 3 statutu EBI stanowi, że Komitet Zarządzający jest odpowiedzialny za bieżące działania EBI, pod kierownictwem przewodniczącego i nadzorem Rady Dyrektorów, opracowuje decyzje Rady Dyrektorów, zwłaszcza te dotyczące przyznawania finansowania, oraz zapewnia ich wykonanie.
- 156 Artykuł 17 regulaminu wewnętrznego EBI, w wersji obowiązującej w chwili przyjęcia spornej uchwały, to jest po zmianach z dnia 20 stycznia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 127, s. 55), stanowi, że „[z] posiedzeń Rady Dyrektorów sporządza się protokół. Jest on podpisywany przez przewodniczącego prowadzącego dane posiedzenie oraz przewodniczącego prowadzącego posiedzenie, na którym następuje zatwierdzenie protokołu, a także przez sekretarza posiedzenia”.

157 Artykuł 18 ust. 1 tego regulaminu wewnętrznego stanowi ponadto:

„Zgodnie z art. 9 ust. 1 statutu [EBI] Rada Dyrektorów jest uprawniona do:

[...]

zatwierdzania operacji związanych z finansowaniem i udzielaniem gwarancji proponowanych przez Komitet Zarządzający [...]”.

158 W myśl art. 18 ust. 2 regulaminu wewnętrznego EBI „[z]asadniczym obowiązkiem Rady Dyrektorów jest dbanie o właściwe zarządzanie [EBI] zgodnie z traktatem [FUE], statutem, wytycznymi określonymi przez Radę Gubernatorów oraz innymi dokumentami regulującymi działalność [EBI] w związku z realizacją zadań powierzonych mu na mocy traktatu [FUE]”.

159 Artykuł 18 ust. 3 regulaminu wewnętrznego EBI przypomina o możliwości delegowania funkcji Komitetowi Zarządzającemu, o której mowa w art. 9 ust. 1 statutu EBI, uściślając, że taka decyzja jest podejmowana większością kwalifikowaną.

160 Zgodnie z art. 18 ust. 4 regulaminu wewnętrznego EBI Rada Dyrektorów „korzysta z wszelkich pozostałych uprawnień przewidzianych w statucie [EBI] oraz przyznaje Komitetowi Zarządzającemu (w drodze przyjmowanych zasad i decyzji) odpowiednie kompetencje wykonawcze. Zastrzega się przy tym, że zgodnie z art. 11 ust. 3 statutu to Komitet Zarządzający jest odpowiedzialny za bieżącą działalność [EBI] (pod kierownictwem prezesa i nadzorem Rady Dyrektorów)”.

161 Jak już wspomniano, z pkt 11 protokołu posiedzenia z dnia 12 kwietnia 2018 r., dołączonego do akt niniejszego postępowania, wynika, że Rada Dyrektorów zatwierdziła na tym posiedzeniu propozycję finansowania.

162 Z pkt 5 propozycji finansowania wynika, że aby móc skorzystać z systemu wsparcia ustanowionego przez Real Decreto 413/2014 por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (dekret królewski 413/2014 regulujący produkcję energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, kogeneracji i odpadów) z dnia 6 czerwca 2014 r. (BOE nr 140 z dnia 10 czerwca 2014 r., s. 43876), projekt Curtis musiał zostać sfinalizowany, przetestowany i uruchomiony do dnia 28 marca 2020 r., co oznaczało bardzo napięty harmonogram realizacji i ostatecznie zatwierdzenie finansowania. Z tego względu służby EBI wskazały, że postanowiły prowadzić proces zatwierdzenia finansowego równoległe do analizy due diligence doradcy technicznego pożyczkodawców oraz do etapu II audytu projektu przez służby EBI, mając świadomość, że z uwagi na znaczne ryzyko stwierdzone w odniesieniu do projektu Curtis istniała możliwość, że EBI nie będzie mógł ostatecznie uczestniczyć w finansowaniu tego projektu.

163 W pkt 15 propozycji finansowania wyjaśniono dokładniej proponowaną strukturę zatwierdzenia projektu. W świetle tego punktu „[t]ransakcja będzie przebiegać zgodnie z typową dwuetapową procedurą zatwierdzania operacji finansowania projektu. Po wstępnym zatwierdzeniu przez Radę Dyrektorów ostateczny wynik audytu oraz szczegółowa dokumentacja dotycząca kredytu i projektu zostaną przedłożone Komitetowi Zarządzającemu do ostatecznego zatwierdzenia. Procedura ta pozwala [EBI] na przestrzeganie ścisłych terminów operacyjnych i handlowych wymaganych dla operacji finansowania projektu, a w szczególności dla projektu [Curtis]. Jeśli ostateczne warunki będą odbiegać od warunków określonych w tym zatwierdzeniu, wymagane będzie nowe zatwierdzenie przez Radę Dyrektorów, zgodnie z procedurą [EBI]”.

164 Ponadto ze stwierdzenia zawartego w pkt 139 powyżej wynika, że sporną uchwałę przyjęto ze względu na to, iż projekt Curtis odpowiada celom działalności EBI w zakresie udzielania kredytów oraz kryteriom kwalifikowalności w odniesieniu do projektów dotyczących środowiska, wynikającym z deklaracji z 2009 r. i ze strategii klimatycznej, w szczególności dlatego, że wspiera hiszpańskie

i europejskie cele w zakresie produkcji energii odnawialnych, spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju oraz jest zgodny z przepisami mającymi na celu zwalczanie nielegalnego pozyskiwania drewna ustalonymi w prawie wtórnym Unii, a ponadto pozwala na redukcję netto emisji ekwiwalentu CO<sub>2</sub> na szczeblu hiszpańskim i europejskim.

- 165 Pismem z dnia 13 kwietnia 2018 r. (zob. pkt 47 powyżej) EBI poinformował promotora projektu Curtis, że Rada Dyrektorów zatwierdziła kredyt na finansowanie tego projektu oraz główne warunki, które są warunkami umowy finansowania, wskazując jednocześnie, że „[o]wa informacja nie wiąże się z żadnym zobowiązaniem prawnym do przyznania wspomnianego kredytu, lecz zostaje udzielona, aby [rzeczonemu promotorowi] mógł podjąć niezbędne działania w celu sformalizowania kredytu”.
- 166 W wiadomości elektronicznej, którą wydział „Społeczeństwo obywatelskie” EBI wysłał do skarżącej w dniu 16 sierpnia 2018 r. i którą ta ostatnia dołączyła do akt niniejszej sprawy, aby móc powołać się na nią na poparcie swojej argumentacji, EBI wskazał skarżącej, że „[w]szystkie informacje dotyczące środowiska przydatne w ramach audytu operacji finansowania [projektu Curtis] przekazano Radzie Dyrektorów w trakcie etapu I [audytu tego projektu] i upubliczniono za pomocą dokumentacji technicznej dotyczącej aspektów społecznych i środowiskowych [odnoszących się do tego projektu]. Etap [II] audytu dotyczył wyłącznie aspektów technicznych, ekonomicznych i finansowych operacji finansowania. Dokumenty z etapu [II] audytu nie zawierają żadnej informacji dotyczącej środowiska, w związku z czym nie są objęte wnioskiem [o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska odnoszących się do projektu Curtis, złożonym do niego przez skarżącą]”.
- 167 Z treści i kontekstu, w jakim przyjęto sporną uchwałę, jasno wynika, że odzwierciedla ona ostateczne stanowisko EBI, wyrażone przez jego Radę Dyrektorów, na temat kwalifikowalności projektu Curtis do przyznania finansowania przez EBI w świetle jego aspektów środowiskowych i społecznych, które odpowiadają celom działalności EBI w zakresie udzielania kredytów oraz kryteriom kwalifikowalności w odniesieniu do projektów dotyczących środowiska, wynikającym z deklaracji z 2009 r. i ze strategii klimatycznej.
- 168 Nawet gdyby bowiem po przyjęciu spornej uchwały audyt dotyczący projektu Curtis miał być kontynuowany i gdyby pewne aspekty techniczne, ekonomiczne i finansowe operacji finansowania, od których zależy przyznanie kredytu, miały jeszcze zostać zbadane przez Komitet Zarządzający, to jednak audyt ten nie powinien już dotyczyć aspektów środowiskowych i społecznych tego projektu, w przedmiocie których Rada Dyrektorów zajęła ostateczne stanowisko w spornej uchwale w świetle wszystkich odnośnych elementów zawartych w propozycji finansowania i w dokumentacji technicznej.
- 169 W odpowiedzi na pytanie ustne zadane przez Sąd na rozprawie EBI przyznał, że sporna uchwała określiła w ostateczny sposób stanowisko Rady Dyrektorów, która była właściwym w tym względzie organem, dotyczące kwalifikowalności projektu Curtis do finansowania przez EBI w świetle jego aspektów środowiskowych i społecznych. W tym zakresie nie chodziło zatem ani o wstępną opinię Rady Dyrektorów, ani o decyzję pośrednią, której celem byłoby przygotowanie ostatecznej decyzji wspomnianej Rady Dyrektorów.
- 170 Wynika z tego, że nawet jeśli sporna uchwała nie stanowi – jak EBI utrzymuje w ramach niniejszego postępowania i jak wspomina w swoim piśmie do promotora projektu Curtis z dnia 13 kwietnia 2018 r. – zobowiązania prawnego do przyznania kredytu podmiotowi ad hoc, ponieważ pozostawały inne aspekty techniczne, ekonomiczne i finansowe tego projektu, co do których należało przeprowadzić audyt, wywiera ona jednak pewne ostateczne skutki prawne względem osób trzecich, w szczególności wobec promotora tego projektu, ponieważ stwierdza ona, że wspomniany projekt kwalifikuje się do finansowania przez EBI w świetle jego aspektów środowiskowych i społecznych, umożliwiając tym samym owemu promotorowi podjęcie kolejnych działań niezbędnych do sformalizowania kredytu, z którego ma skorzystać, jak wskazano w piśmie EBI z dnia 13 kwietnia 2018 r. wysłanym do tego promotora. W świetle tych aspektów środowiskowych i społecznych późniejszą decyzją Komitetu

Zarządzającego o przyznaniu kredytu, po przeprowadzeniu audytu projektu Curtis w odniesieniu do pozostałych aspektów podlegających badaniu, można co najwyżej uznać za decyzję czysto wykonawczą w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 153 powyżej.

- 171 Tymczasem wewnętrzna procedura odwoławcza ustanowiona w rozporządzeniu Aarhus powinna dotyczyć właśnie aspektów środowiskowych (zob. w tym względzie pkt 16, 18, 19 powyżej), a wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej złożony przez skarżącą podważał w szczególności dokonaną przez EBI ocenę dotyczącą zrównoważonego charakteru projektu Curtis i jego wkładu w realizację celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego (zob. w tym względzie pkt 54–57 powyżej oraz pkt 80–123 wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej). W związku z tym wspomniany wniosek odnosił się, przynajmniej częściowo, do ostatecznych skutków prawnych wywołanych przez sporną uchwałę wobec osób trzecich.
- 172 Z tego powodu należy uwzględnić również część pierwszą zarzutu pierwszej skargi.
- 173 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić w całości zarzut pierwszy skargi i na tej podstawie stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu.

### **W przedmiocie kosztów**

- 174 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 175 W niniejszej sprawie EBI przegrał sprawę. Ponadto skarżąca wyraźnie wniosła o obciążenie EBI kosztami postępowania.
- 176 W związku z tym należy obciążyć EBI kosztami własnymi oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą.
- 177 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty.
- 178 W konsekwencji Komisja pokrywa koszty własne.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) przekazanej ClientEarth pismem z dnia 30 października 2018 r. i odrzucającej jako niedopuszczalny wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej uchwały Rady Dyrektorów EBI z dnia 12 kwietnia 2018 r. zatwierdzającej finansowanie projektu elektrowni na biomasę w Galicji (Hiszpania), który ClientEarth złożył w dniu 9 sierpnia 2018 r. na podstawie art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty oraz decyzji Komisji 2008/50/WE z dnia 13 grudnia 2007 r. ustanawiającej szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 1367/2006 w odniesieniu do wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych.**
- 2) EBI pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez ClientEarth.**

**3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Van der Woude

Tomljenović

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 27 stycznia 2021 r.

Podpisy