



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 grudnia 2022 r.¹

Sprawy połączone C-212/21 P i C-223/21 P

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) (C-212/21 P)
i
Komisja Europejska (C-223/21 P)
przeciwko
ClientEarth

Odwołanie – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Rozporządzenie nr 1367/2006 –
Kontrola aktów administracyjnych przyjętych zgodnie z prawem ochrony środowiska –
Europejski Bank Inwestycyjny – Udzielanie kredytów – Kompetencje sądów Unii

I. Wprowadzenie

1. Czy organizacje ochrony środowiska mogą zakwestionować udzielenie kredytu przez Europejski Bank Inwestycyjny (zwany dalej „EBI” lub „Bankiem”) z powodu naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska? Tego dotyczy niniejsze odwołanie.

2. W celu implementacji konwencji z Aarhus² Unia ustanowiła mianowicie na mocy tzw. rozporządzenia Aarhus³ procedurę odwoławczą, w ramach której w szczególności organizacje ochrony środowiska mogą podnosić naruszenie przepisów unijnego prawa ochrony środowiska przez instytucje i organy Unii.

3. Na tej podstawie ClientEarth, organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska, zwróciła się do Banku o wszczęcie procedury odwoławczej wobec uchwały Rady Dyrektorów EBI, w której zatwierdzono finansowanie elektrowni na biomasę w Hiszpanii (zwaną dalej „sporną uchwałą”). Bank odmówił jednak wszczęcia tej procedury, ponieważ sporna uchwała nie była aktem administracyjnym z zakresu prawa ochrony środowiska mającym prawnie wiążące skutki zewnętrzne (dalej „zaskarżone pismo”).

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przyjęta na mocy decyzji Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

³ Rozporządzenie (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 [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

4. W wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r. ClientEarth/EBI (T-9/19, EU:T:2021:42) (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”) Sąd ograniczył się do zbadania uzasadnienia zaskarżonego pisma. Sąd odrzucił natomiast bez rozpoznania merytorycznego argument Banku, że wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do spornej uchwały był niedopuszczalny również z tego względu, że nie da się go pogodzić z niezależnością EBI w dziedzinie jego działalności kredytowej, ponieważ argument ten nie był zawarty w tym uzasadnieniu.

5. Ostatni wskazany argument Banku należy jednak zbadać z urzędu, ponieważ ma on wpływ na właściwość sądów Unii w niniejszym sporze. Ponadto należy zbadać zarzuty wobec ustaleń Sądu dotyczących uzasadnienia zaskarżonego pisma.

II. Ramy prawne

A. Konwencja z Aarhus

6. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi, że każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy ich prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Zgodnie z art. 9 ust. 4 procedury te muszą przewidywać odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze oraz muszą być bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty.

B. Rozporządzenie Aarhus

7. Rozporządzenie Aarhus implementuje w szczególności art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w odniesieniu do instytucji i organów Unii Europejskiej.

8. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia Aarhus definiuje różne pojęcia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

- a) [...]
- c) »instytucja lub organ [Unii]« oznacza każdą instytucję publiczną, organ, urząd lub agencję ustanowioną przez [t]raktat lub na jego podstawie, [...]
- f) »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 [t]raktacie: 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;
- g) »akt administracyjny« oznacza każdy indywidualnie adresowany środek podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ [Unii] oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny;
- h) [...]”.

9. Artykuł 10 rozporządzenia Aarhus przewiduje wewnętrzną procedurę odwoławczą:

„1. Każda organizacja pozarządowa, która spełnia kryteria określone w art. 11, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu [Unii], które przyjęły akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska, lub w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny były przyjąć taki akt.

[...] Wniosek musi wskazywać przyczyny odwołania.

2. Instytucja lub organ [Unii], o których mowa w ust. 1, rozpoznaje każdy taki wniosek [...]. Instytucja lub organ [Unii] udziela zawierającej uzasadnienie odpowiedzi na piśmie [...].

3. [...]”.

10. Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia Aarhus wskazuje na możliwość wniesienia skargi do sądów Unii:

„Organizacja pozarządowa, która złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10, może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z właściwymi postanowieniami [t]raktatu”.

11. Procedurę odwoławczą objaśniają motywy 19–21 rozporządzenia Aarhus:

„(19) W celu zapewnienia odpowiednich i skutecznych środków odwoławczych, w tym postępowań odwoławczych przed Trybunałem Sprawiedliwości [Unii Europejskiej] zgodnie z odpowiednimi postanowieniami [t]raktatu, właściwe jest, aby działania instytucji lub organu [Unii], który wydał akt podlegający odwołaniu lub który, w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, zaniechał działania, miał możliwość ponownego rozpatrzenia swojej wcześniejszej decyzji lub podjęcia działania w przypadku zaniechania.

(20) Organizacje pozarządowe działające w dziedzinie ochrony środowiska, które spełniają określone kryteria [...], powinny być uprawnione do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej na poziomie [Unii] w odniesieniu do przyjętych aktów lub zaniechań w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ [Unii], w celu ponownego rozważenia takiego aktu lub zaniechania przez taką instytucję lub organ [Unii].

(21) W przypadku gdy wcześniejsze wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej były nieskuteczne, zainteresowana organizacja pozarządowa powinna mieć możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z odpowiednimi postanowieniami [t]raktatu”.

C. Szczególne przepisy dotyczące EBI

12. Artykuł 271 TFUE zawiera szczególne uregulowania dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do EBI:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania, w poniższych granicach, w sporach dotyczących:

a) [...]

c) środków przyjętych przez Radę Dyrektorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Skargi na te środki mogą być wniesione, na warunkach określonych w artykule 263, tylko przez państwa członkowskie lub Komisję i jedynie w związku z naruszeniem procedur przewidzianych w artykule 19 ustępy 2 i 5–7 [s]tatutu Banku;

d) [...]”.

13. Zgodnie z art. 308 TFUE EBI ma osobowość prawną odrębną od osobowości prawnej Unii. Jest administrowany i kierowany przez własne organy. Jest wyposażony we własne środki i budżet.

14. Artykuł 309 TFUE określa zadanie EBI:

„Zadaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego 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 [B]ank, nie dążąc do osiągania zysków, udziela pożyczek i gwarancji, które sprzyjają finansowaniu poniższych projektów we wszystkich sektorach gospodarki:

- a) projektów zmierzających do rozwoju regionów mniej rozwiniętych;
- b) projektów modernizacji lub przekształcania przedsiębiorstw lub tworzenia nowych dziedzin działalności, wynikających z ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, które z uwagi na swoje rozmiary lub charakter nie mogą być całkowicie sfinansowane z różnych środków dostępnych w poszczególnych państwach członkowskich;
- c) 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.

Wykonując swoje zadania, [B]ank ułatwia finansowanie programów inwestycyjnych w powiązaniu z pomocą funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Unii”.

15. Statut EBI jest zawarty w protokole nr 5 do TUE i TFUE.

16. Zgodnie z art. 9 ust. 1 statutu Rada Dyrektorów nadzoruje właściwe zarządzanie [B]ankiem i zapewnia kierowanie [B]ankiem zgodnie z postanowieniami traktatów i statutu oraz ogólnymi wytycznymi Rady Gubernatorów. Decyduje o przyznaniu finansowania i ustala oprocentowanie udzielanych kredytów.

17. Artykuł 19 statutu EBI przewiduje różne wymogi proceduralne:

„2. Wnioski złożone za pośrednictwem Komisji są przekazywane do zaopiniowania przez państwo członkowskie, na którego terytorium inwestycja ma być realizowana. Wnioski złożone za pośrednictwem państwa członkowskiego są przekazywane do zaopiniowania przez Komisję. Wnioski złożone bezpośrednio przez przedsiębiorstwa przekazuje się zainteresowanemu państwu członkowskiemu i Komisji.

Zainteresowane państwo członkowskie i Komisja przedstawiają swoje opinie najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy. Brak odpowiedzi jest uważany przez [B]ank za brak zastrzeżeń co do danej inwestycji.

3. Rada Dyrektorów podejmuje decyzje w sprawie wniosków o finansowanie, otrzymanych od Komitetu Zarządzającego.

4. [...]

5. W przypadku wydania negatywnej opinii przez Komitet Zarządzający Rada Dyrektorów może przyznać finansowanie jedynie na podstawie decyzji przyjętej jednomyślnie.

6. W przypadku wydania negatywnej opinii przez Komisję Rada Dyrektorów może przyznać finansowanie jedynie na podstawie decyzji przyjętej jednomyślnie, przy czym dyrektor nominowany przez Komisję wstrzymuje się od głosu.

7. W przypadku wydania negatywnej opinii zarówno przez Komitet Zarządzający i przez Komisję, Rada Dyrektorów nie może przyznać finansowania.

8. [...]”.

18. Artykuł 27 ust. 1 statutu EBI reguluje właściwość sądową:

„Spory pomiędzy [B]ankiem, z jednej strony, a jego wierzycielami, pożyczkobiorcami lub osobami trzecimi, z drugiej strony, rozstrzygają właściwe sądy krajowe, chyba że właściwość ta zostanie przyznana Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. [...]”.

19. Zasady i standardy środowiskowe i społeczne EBI, zatwierdzone przez Radę Dyrektorów w dniu 3 lutego 2009 r. (zwane dalej „deklaracją z 2009 r.”), oraz Strategia klimatyczna w celu uruchomienia środków na przejście na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu, którą EBI uchwalił w dniu 22 września 2015 r. (zwaną dalej „strategią klimatyczną”), określają cele działalności kredytowej oraz kryteria kwalifikowalności projektów dotyczących środowiska naturalnego. Obejmują one w szczególności zgodność finansowanych projektów z unijnym prawem ochrony środowiska.

III. Stan faktyczny

20. Sporne finansowanie dotyczy projektu budowy w gminie Curtis (Teixeiro) w prowincji Coruña w Galicji (Hiszpania) elektrowni na biomasę o mocy elektrycznej około 50 megawatów, zasilanej odpadami gospodarki leśnej zebranymi w promieniu 100 km (zwanego dalej „projektem Curtis”).

21. Po różnych etapach proceduralnych sporną uchwałą z dnia 12 kwietnia 2018 r. Rada Dyrektorów EBI zatwierdziła propozycję finansowania w formie kredytu.

22. Pismem z dnia 13 kwietnia 2018 r. EBI poinformował promotora projektu 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.

23. W dniu 28 czerwca 2018 r. sporną uchwałą opublikowano na stronie internetowej EBI.

24. 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 nocy, którą ów komitet zatwierdził w dniu 16 lipca 2018 r.

25. 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.

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

27. W dniu 9 sierpnia 2018 r. ClientEarth złożyła do EBI wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej uchwały zgodnie z art. 10 rozporządzenia Aarhus.

28. Zaskarżonym pismem z dnia 30 października 2018 r., podpisanym przez sekretarza generalną i zastępczynię szefa służby prawnej, EBI poinformował ClientEarth o odrzuceniu wniosku 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.

29. W zaskarżonym piśmie, 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 została wydana w procedurze regulowanej prawem zamówień publicznych lub w procedurze porównywalnej z taką procedurą, lecz wchodzi w zakres handlowych i politycznych uprawnień dyskrecyjnych, z których EBI korzysta na podstawie traktatów i swojego statutu.

30. Po drugie, EBI stwierdził, że spornej uchwały nie przyjęto „zgodnie z prawem ochrony środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus.

31. Po trzecie, jeśli chodzi o podniesiony w zaskarżonym piśmie 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 zatwierdzane 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.

IV. Postępowanie przed Sądem

32. ClientEarth wniosła skargę na zaskarżone pismo do Sądu. EBI, wspierany przez Komisję, zakwestionował tę skargę.

33. W zaskarżonym wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., ClientEarth/EBI (T-9/19, EU:T:2021:42), Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego pisma.

34. Na wstępie Sąd odrzucił jako niedopuszczalny środek obrony 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. Zdaniem Sądu argument ten został powołany w zaskarżonym piśmie „w sposób niejasny i ogólny” jedynie jako część uzasadnienia, dlaczego sporna uchwała nie jest aktem administracyjnym (w szczególności pkt 90–92 zaskarżonego wyroku).

35. Następnie Sąd stwierdził, że EBI niesłusznie odmówił przyznania spornej uchwały jej prawnośrodowiskowego charakteru (pkt 117 i nast. zaskarżonego wyroku), jak również uznania jej prawnie wiążącego charakteru oraz skutku zewnętrznego (pkt 149 i nast. zaskarżonego wyroku).

36. EBI (sprawa C-212/21 P) i Komisja (sprawa C-223/21 P) wniosły odwołanie.

37. EBI wnosi o:

- 1) stwierdzenie, że odwołanie jest dopuszczalne i zasadne;
- 2) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, a w szczególności jego sentencji;
- 3) jeżeli Trybunał uzna, że stan postępowania na to pozwala, oddalenie skargi w pierwszej instancji;
- 4) obciążenie ClientEarth kosztami poniesionymi przez obie strony zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i w postępowaniu w pierwszej instancji.

38. Komisja wnosi o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku;
- 2) obciążenie ClientEarth kosztami.

39. ClientEarth wnosi natomiast o:

- 1) oddalenie obu odwołań oraz
- 2) obciążenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Komisji Europejskiej kosztami poniesionymi przez ClientEarth.

40. Strony przedstawiły uwagi na piśmie i wzięły udział w rozprawie w dniu 20 października 2022 r.

V. Ocena prawna

41. Na wstępie należy zbadać argumentację Banku i Komisji, zgodnie z którą weryfikacja decyzji Rady Dyrektorów EBI w sprawie udzielania kredytów jest prawie całkowicie wyłączona spod kontroli sądowej, i że w związku z tym Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w tym wypadku (w tej materii zob. śródtytuł A poniżej). Następnie zbadam, czy Sąd słusznie orzekł, że sporna uchwała Rady Dyrektorów EBI była aktem administracyjnym zgodnie z prawem ochrony środowiska (w tej materii zob. śródtytuł B poniżej).

A. Właściwość Trybunału

42. Bank i Komisja stanowczo sprzeciwiają się odrzuceniu przez Sąd w pkt 86–92 zaskarżonego wyroku ich argumentów dotyczących funkcji i roli EBI określonych w prawie pierwotnym jako niedopuszczalnego rozszerzenia uzasadnienia zaskarżonego pisma.

43. W tym względzie Sąd słusznie stwierdził w pkt 89 i 90 zaskarżonego wyroku, że uzasadnienie zawarte w zaskarżonym piśmie nie przywołuje tych argumentów w sposób niezależny. Przeciwnie, Bank wspominał te argumenty jedynie na marginesie, aby wykazać, że sporna uchwała nie jest aktem administracyjnym zgodnie z prawem ochrony środowiska. Zatem Sąd w sposób zrozumiały stwierdził w pkt 91, że uwzględnienie tej argumentacji jako niezależnego uzasadnienia zaskarżonego pisma oznaczałoby niedopuszczalne⁴ późniejsze zastąpienie uzasadnienia.

44. Nie oznacza to jednak, że ta argumentacja Banku i Komisji jest całkowicie bez znaczenia w niniejszym postępowaniu. Wbrew stanowisku Banku prawdą jest, że sądy Unii nie są uprawnione do rozpatrywania z urzędu każdego naruszenia prawa pierwotnego⁵. Argumentacja dotycząca funkcjonowania EBI uzasadnia jednak wątpliwości co do uprawnienia sądów Unii do orzekania w przedmiocie niniejszego sporu w ogóle. Sądy mogą, tudzież powinny, badać takie wątpliwości z urzędu zgodnie z art. 150 regulaminu postępowania przed Trybunałem i z art. 129 regulaminu postępowania przed Sądem⁶.

45. Sąd nie wypowiedział się w tej kwestii w niniejszej sprawie i w związku z tym może przyjmować, że jego właściwość wynika z art. 263 ust. 4 TFUE⁷, ponieważ ClientEarth jest adresatem zaskarżonego pisma.

46. W niniejszej sprawie jednak badanie właściwości sądów unijnych jest konieczne, ponieważ art. 271 TFUE zawiera przepisy szczególne dotyczące ich właściwości w niektórych postępowaniach, w których bierze udział EBI. W związku z tym należy najpierw zbadać, czy *zaskarżone pismo* byłoby aktem zaskarżalnym w kontekście regulacyjnym rozporządzenia Aarhus, a następnie, czy wspomniane przepisy szczególne dotyczące EBI coś w tym zakresie

⁴ Wyroki: z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/Irlandia i in. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 61); z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja (C-73/11 P, EU:C:2013:32, pkt 88).

⁵ Wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67); z dnia 10 grudnia 2013 r., Komisja/Irlandia i in. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, pkt 28).

⁶ Zobacz wyroki: z dnia 11 lipca 1990 r., Neotype Techmashexport/Komisja i Rada (C-305/86 i C-160/87, EU:C:1990:295, pkt 18); z dnia 2 maja 2006 r., Regione Siciliana/Komisja (C-417/04 P, EU:C:2006:282, pkt 36); z dnia 29 listopada 2007 r., Stadtwerke Schwäbisch Hall i in./Komisja (C-176/06 P, niepublikowany, EU:C:2007:730, pkt 18); z dnia 5 grudnia 2019 r., Komisja/Hiszpania (Plany gospodarki odpadami) (C-642/18, EU:C:2019:1051, pkt 19).

⁷ W oparciu o wyrok Sądu z dnia 20 września 2011 r., Evropaiki Dynamiki/EBI (T-461/08, EU:T:2011:494, pkt 35 i nast.).

zmieniają. Kwestię tę należy odróżnić od kwestii, czy *sporna uchwała* jest aktem administracyjnym zgodnie z prawem ochrony środowiska, którą będę rozważać poniżej w śródtytuł B.

1. Zaskarżalność zaskarżonego pisma

47. Skarga o stwierdzenie nieważności przewidziana w art. 263 TFUE przysługuje na wszelkie akty instytucji mające na celu wywołanie wiążących skutków prawnych, niezależnie od ich formy⁸, i naruszające interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej⁹. W tym celu rzeczone skutki prawne aktu należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, przy czym w razie potrzeby należy uwzględnić kontekst jego wydania oraz uprawnienia instytucji, która go wydała¹⁰.

48. W zaskarżonym piśmie odrzucono wniosek o wszczęcie procedury odwoławczej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 rozporządzenia Aarhus. Zgodnie z tym przepisem określone organizacje pozarządowe są uprawnione do złożenia uzasadnionego wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Unii, które przyjęły akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska.

49. Z motywu 19 rozporządzenia Aarhus wynika, że procedura ta ma na celu zapewnienie odpowiednich i skutecznych środków odwoławczych, w tym postępowań odwoławczych przed Trybunałem Sprawiedliwości. Prawo do wystąpienia o wszczęcie procedury odwoławczej przysługuje określonym organizacjom pozarządowym zgodnie z art. 10 ust. 1 i motywem 20 rozporządzenia z Aarhus. Zgodnie z art. 12 i motywem 21, w przypadku gdy wniosek nie zostanie uwzględniony, zainteresowana organizacja pozarządowa powinna mieć możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu FUE.

50. W ten sposób procedura odwoławcza zgodnie z art. 10 i 12 rozporządzenia Aarhus umożliwia przezwyciężenie przeszkód dla wniesienia przez organizację skargi w zakresie prawa ochrony środowiska na akt prawny poddany procedurze odwoławczej, jakie wynikają z art. 263 akapit czwarty TFUE.

51. Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych. Z reguły jednak akt prawny, którego dotyczy wniosek o wszczęcie procedury odwoławczej, nie dotyczy bezpośrednio i indywidualnie organizacji ochrony środowiska, a zatem nie mogłaby ona spełniać wymogów art. 263 akapit czwarty TFUE.

52. Jednakże w związku z wnioskiem o wszczęcie procedury odwoławczej właściwy organ Unii kieruje do wnioskującej organizacji ochrony środowiska decyzję, którą organizacja ta może następnie zaskarżyć przed sądami Unii. Procedura odwoławcza przewidziana w art. 10–12

⁸ Wyroki: z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja (C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 54); z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 62).

⁹ Wyroki: z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja (C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 54); z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 51).

¹⁰ Wyroki: z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja (C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 47); z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 63).

rozporządzenia Aarhus ustanawia zatem przesłanki proceduralne umożliwiające organizacjom ochrony środowiska pośrednio zaskarżanie przed sądem aktów administracyjnych przyjętych zgodnie z prawem ochrony środowiska.

53. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie potwierdził ten sposób działania procedury odwoławczej i nie wyraził wątpliwości co do tego, że jest on zgodny z wymogami art. 263 TFUE¹¹. W międzyczasie prawodawca nawet znacznie rozszerzył zastosowanie tej procedury i powołał się w tym względzie na to orzecznictwo¹².

54. W drodze tej wewnętrznej procedury odwoławczej i późniejszej opcji wniesienia skargi Unia wykonuje art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Zgodnie z tym przepisem każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

55. Zaskarżonym pismem Bank odrzucił wniosek ClientEarth o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do spornej uchwały Rady Dyrektorów EBI. Prawdą jest, że Bank uznał wniosek nie za bezzasadny, lecz za niedopuszczalny, ponieważ sporna uchwała nie jest aktem administracyjnym przyjętym zgodnie z prawem ochrony środowiska w rozumieniu art. 10 rozporządzenia Aarhus. Jednakże takie odrzucenie wniosku jako niedopuszczalnego musi co do zasady podlegać zaskarżeniu tak samo jak oddalenie jako bezzasadnego.

56. Jeżeli bowiem dana instytucja lub dany organ niesłusznie odmówi wszczęcia procedury odwoławczej, to naruszałoby to prawo organizacji pozarządowej do wystąpienia o wszczęcie procedury odwoławczej ustanowione na podstawie art. 10 rozporządzenia Aarhus. Zgodnie z orzecznictwem dotyczącym aktów zaskarżalnych ich interesy zostałyby istotnie naruszone przez zmianę ich sytuacji prawnej, w szczególności przez odrzucenie ich prawa do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej.

57. Zatem zaskarżone pismo Banku jest co do zasady aktem zaskarżalnym zgodnie z art. 263 TFUE.

2. Ograniczenie kompetencji sądów Unii w art. 271 TFUE

58. Jednakże art. 271 lit. c) TFUE modyfikuje system ochrony prawnej przed uchwałami Rady Dyrektorów EBI. Zgodnie z tym przepisem skargi na te uchwały mogą być wniesione, na warunkach określonych w art. 263 TFUE, tylko przez państwa członkowskie lub Komisję i jedynie w związku z naruszeniem procedur przewidzianych w art. 19 ust. 2 i 5–7 statutu Banku¹³.

59. Poniżej wykażę, że to ograniczenie kontroli sądowej stoi na przeszkodzie skardze na podstawie art. 12 rozporządzenia Aarhus, której przedmiotem jest *merytoryczna kontrola* uchwały Rady Dyrektorów EBI [w tej materii zob. śródtytuł a) poniżej]. Przedmiotem niniejszej

¹¹ Wyroki: z dnia 12 września 2019 r., TestBioTech i in./Komisja (C-82/17 P, EU:C:2019:719, pkt 37 i 38); z dnia 3 września 2020 r., Mellifera/Komisja (C-784/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:630, pkt 63, 64). Zakłada to również wyrok z dnia 6 października 2021 r., ClientEarth/Komisja (C-458/19 P, EU:C:2021:802).

¹² Przypisy 13 i 14 do motywów 14 i 15 rozporządzenia (UE) 2021/1767 (Dz.U. 2021, L 356, s. 1).

¹³ Gdyby art. 271 lit. c) TFUE miał zastosowanie do niniejszego sporu, Sąd nie byłby ponadto właściwy już na podstawie art. 256 ust. 1 TFUE; zob. wyrok Sądu z dnia 20 września 2011 r., Evropaiki Dynamiki/EBI (T-461/08, EU:T:2011:494, pkt 39).

skargi jest jednak jedynie *kwalifikacja prawna* spornej uchwały mająca na celu jej *wewnętrzną* kontrolę przez Bank. Artykuł 271 lit. c) TFUE nie stoi na przeszkodzie wewnętrznej kontroli [w tej materii zob. śródtytuł b) poniżej].

a) Brak kontroli merytorycznej spornej uchwały przez sądy Unii

60. Wprawdzie skarga formalnie nie jest skierowana przeciwko uchwale Rady Dyrektorów w rozumieniu art. 271 lit. c) TFUE, jednak pośrednio dotyczy ona takiej uchwały, gdyż zaskarżone pismo odrzuca wniosek ClientEarth o wszczęcie procedury odwoławczej w odniesieniu do spornej uchwały Rady Dyrektorów. Przedmiot wniosku o wszczęcie procedury odwoławczej dotyczy zgodnie z art. 10 rozporządzenia Aarhus *ponownej oceny* aktu prawnego objętego tym wnioskiem¹⁴. Rzeczoną wniosek zmierza więc – jak stwierdza Trybunał Sprawiedliwości – do stwierdzenia *niezgodności z prawem* lub *braku zasadności* danego aktu¹⁵.

61. Gdyby w zaskarżonym piśmie Bank oparł odrzucenie wniosku na fakcie, że sporna uchwała była zgodna z prawem i uzasadniona, niniejsza skarga miałaby zatem pośrednio na celu kontrolę sądową tych stwierdzeń, a zatem zgodności z prawem lub zasadności spornej uchwały.

62. Taka pośrednia merytoryczna kontrola przez sądy Unii uchwał Rady Dyrektorów EBI byłaby niezgodna z art. 271 lit. c) TFUE¹⁶, ponieważ w sprawach objętych tym przepisem kompetencje sądów Unii są znacznie ograniczone w porównaniu do art. 263 TFUE.

63. Ograniczenia te dotyczą przede wszystkim kręgu potencjalnych skarżących. Podczas gdy art. 263 akapit czwarty TFUE zezwala każdej osobie fizycznej lub prawnej, która spełnia kryteria, na wniesienie skargi, uchwały Rady Dyrektorów EBI mogą być kwestionowane zgodnie z art. 271 lit. c) TFUE *explicite tylko* przez państwa członkowskie lub Komisję. Wyłącza to możliwość wniesienia skargi przez inne osoby.

64. Ponadto art. 271 lit. c) TFUE ogranicza uprawnienia kontrolne sądów Unii pod względem meritum również w przypadku skarg wniesionych przez państwa członkowskie i Komisję.

65. Artykuł 263 akapit drugi TFUE zezwala na wnoszenie skarg z powodu braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy.

66. Natomiast zgodnie z art. 271 lit. c) TFUE skargi na uchwały Rady Dyrektorów EBI mogą być wnoszone jedynie w związku z naruszeniem procedur przewidzianych w art. 19 ust. 2 i 5–7 statutu Banku. Zgodnie z tymi przepisami Bank musi poinformować państwa członkowskie i Komisję o wnioskach o finansowanie. W przypadku negatywnej opinii Komisji albo Komitetu Zarządzającego EBI Rada Dyrektorów może przyznać finansowanie jedynie na podstawie decyzji przyjętej jednomyślnie; jeśli obie opinie są negatywne, finansowanie jest niedopuszczalne. Poza tym, ponieważ chodzi o prawa proceduralne Komisji i państw członkowskich reprezentowanych w Radzie Dyrektorów, jest logiczne zezwolenie jedynie im na wnoszenie skarg.

¹⁴ Wyroki: z dnia 12 września 2019 r., TestBioTech i in./Komisja (C-82/17 P, EU:C:2019:719, pkt 37); z dnia 3 września 2020 r., Mellifera/Komisja (C-784/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:630, pkt 63).

¹⁵ Wyroki: z dnia 12 września 2019 r., TestBioTech i in./Komisja (C-82/17 P, EU:C:2019:719, pkt 38); z dnia 3 września 2020 r., Mellifera/Komisja (C-784/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:630, pkt 64).

¹⁶ Gdyby art. 271 lit. c) TFUE miał zastosowanie do niniejszego sporu, Sąd nie byłby ponadto właściwy już na podstawie art. 256 ust. 1 TFUE; zob. wyrok Sądu z dnia 20 września 2011 r., Evropaiki Dynamiki/EBI (T-461/08, EU:T:2011:494, pkt 39).

67. Zgodnie z twierdzeniami Banku i Komisji ograniczenie sądowej kontroli finansowania przez EBI wynika z faktu, że w zakresie finansowania EBI postępuje jak inne banki działające na rynku¹⁷. Również te inne banki nie podlegają jednak kontroli sądowej w zakresie swoich decyzji dotyczących finansowania.

68. Ograniczenia kontroli sądowej muszą również obejmować prawo do wniesienia skargi przewidziane w art. 12 rozporządzenia Aarhus. Przepis ten pozwala na wniesienie skarg zgodnie z właściwymi postanowieniami traktatu, to znaczy w szczególności skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE. Bank słusznie jednak podkreśla, że właściwym przepisem jest również art. 271 lit. c) TFUE. Ponieważ wyłącza on kontrolę sądową uchwał Rady Dyrektorów z inicjatywy organizacji ochrony środowiska, a także zakazuje kontroli merytorycznej tych uchwał przez sądy Unii, również art. 12 rozporządzenia Aarhus nie może pośrednio umożliwiać takiej kontroli.

69. Przeciwno tej wykładni art. 12 rozporządzenia Aarhus nie można powoływać się również na art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, który powinien zostać implementowany przez pierwszy wymieniony przepis¹⁸. Prawdą jest, że tenże art. 9 ust. 3 nie przewiduje wyjątku w odniesieniu do EBI. Wbrew stanowisku Komisji to zobowiązanie Unii wynikające z prawa międzynarodowego należy co do zasady brać pod uwagę również przy wykładni prawa wtórnego, a w szczególności przy wykładni przepisu, który – tak jak art. 12 rozporządzenia Aarhus – ma na celu implementację takiego zobowiązania¹⁹. Wymogi art. 271 lit. c) TFUE stanowią jednakże część prawa pierwotnego i dlatego mają pierwszeństwo przed zobowiązaniami Unii wynikającymi z prawa międzynarodowego²⁰, co Bank słusznie podkreśla.

70. Gdyby Bank odrzucił wniosek o wszczęcie procedury odwoławczej, ponieważ jego zdaniem sporna uchwała była zgodna z prawem i uzasadniona, sądy Unii nie byłyby zatem uprawnione do orzekania w przedmiocie skargi wniesionej przez ClientEarth na tę decyzję.

b) Kontrola klasyfikacji prawnej spornej uchwały przez sądy Unii

71. Właściwość sądów Unii w odniesieniu do niniejszej skargi nie jest jednak wyłączona przez art. 271 lit. c) TFUE.

72. Skarga nie jest bowiem faktycznie pośrednio skierowana przeciwko spornej uchwale, ponieważ nie jest konieczne rozstrzygnięcie, czy była ona zgodna z prawem lub zasadna. Przeciwnie, jej przedmiotem jest wyłącznie kwalifikacja prawna spornej uchwały przez Bank, a więc stwierdzenie, że nie chodzi o akt administracyjny przyjęty zgodnie z prawem ochrony środowiska w rozumieniu rozporządzenia Aarhus.

¹⁷ Tak również wyroki: z dnia 3 marca 1988 r., Komisja/EBI (85/86, EU:C:1988:110, pkt 28) (odnośnie do podatku wspólnotowego); z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBI (C-15/00, EU:C:2003:396, pkt 101) (odnośnie do OLAF-u).

¹⁸ Zobacz w szczególności motyw 3 i 18 oraz art. 1 ust. 1 rozporządzenia Aarhus oraz wyrok z dnia 3 września 2020 r., Mellifera/Komisja (C-784/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:630, pkt 88).

¹⁹ Zobacz wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9); z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 291); z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 123); z dnia 11 lipca 2018 r., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, pkt 44); z dnia 3 września 2020 r., Mellifera/Komisja (C-784/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:630, pkt 77); oraz szczególnie w przedmiocie konwencji z Aarhus wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 50); z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 41); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 77).

²⁰ Wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 282).

73. Tego, że rzeczona skarga nie stanowi pośredniego zaskarżenia spornej uchwały, dowodzi już okoliczność, że uchwała ta pozostaje w mocy niezależnie od wyniku niniejszej skargi i nie jest nawet pośrednio podawana w wątpliwość w niniejszym postępowaniu. Uwzględnienie niniejszej skargi mogłoby prowadzić jedynie do tego, że Bank będzie musiał wszcząć wewnętrzną procedurę odwoławczą w odniesieniu do spornej uchwały. Nie przesądza to o możliwości zakwestionowania wyniku tej procedury przed sądem.

74. Wyłączenie niniejszej skargi z zakresu zastosowania art. 271 lit. c) TFUE jest poza tym zgodne z prawem podstawowym do skutecznej ochrony prawnej na podstawie art. 47 akapit pierwszy Karty [praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)]. Prawo do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 rozporządzenia Aarhus jest bowiem prawem gwarantowanym przez prawo Unii, wobec czego niniejsza skarga jest objęta zakresem ochrony tego prawa podstawowego. Nie ulega wątpliwości, że art. 47 karty nie może być podstawą przyznania Trybunałowi właściwości, w sytuacji gdy właściwości takiej nie przyznają mu traktaty²¹. Jednakże ograniczenie ochrony prawnej, takie jak w art. 271 lit. c) TFUE, powinno być interpretowane zawężająco na podstawie art. 47 karty²².

75. Taka *wewnętrzna* procedura odwoławcza jest ponadto zgodna z funkcją i rolą Banku.

76. ClientEarth słusznie sprzeciwia się twierdzeniu Banku, że ryzyko procedury odwoławczej i związane z tym opóźnienia nadmiernie utrudniłyby, a być może nawet uniemożliwiłyby jego działalność kredytową, i podnosi, że Bank nie przedstawia wystarczających dowodów na poparcie tego twierdzenia. Co więcej, już przebieg procedury między podjęciem spornej uchwały a zawarciem umowy o finansowanie²³ dowodzi, że w przypadku szybkiego opublikowania uchwały do celów wewnętrznej procedury odwoławczej byłoby do dyspozycji około dwóch miesięcy.

77. Twierdzenie to jest również sprzeczne z praktyką Banku, który de facto dokonuje kontroli swoich operacji w dziedzinie finansowania już na podstawie skarg – również pod kątem aspektów środowiskowych. Bank oświadczył to wobec Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2008 r.²⁴. Nawet zarzuty środowiskowe przeciwko spornemu finansowaniu były przedmiotem takiej kontroli²⁵. Ponadto stosowanie tej procedury może być również kontrolowane przez

²¹ Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 97).

²² Podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 74). Zobacz również wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 45).

²³ Zobacz pkt 21–25 niniejszej opinii.

²⁴ Protokół ustaleń między Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym z dnia 9 lipca 2008 r. dotyczący informacji o politykach, normach i procedurach Banku oraz rozpatrywaniu skarg, w tym skarg od nieobywateli i nierezydentów Unii Europejskiej (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/de/3809>).

²⁵ Sprawozdanie z dnia 6 września 2021 r., Curtis biomass power generation plant (skarga nr SG/E/2019/04).

Rzecznika Praw Obywatelskich²⁶. Również Komitet do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, zwany dalej także „Komitetem”) ²⁷ może monitorować działalność EBI w dziedzinie finansowania²⁸.

78. Wbrew temu, co utrzymuje Bank, wewnętrzna procedura odwoławcza ma swoją własną wartość nawet bez późniejszej kontroli sądowej. Zgodnie z motywem 19 rozporządzenia Aarhus właściwe jest, aby instytucja lub organ miały możliwość ponownego rozpatrzenia swojej wcześniejszej decyzji. W motywie 20 zaś uznano prawo organizacji ochrony środowiska do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej.

79. Prawo do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej jest ponadto szczególną formą zasady udziału społeczeństwa, na której opiera się konwencja z Aarhus²⁹ i unijne prawo ochrony środowiska. Procedura ta pozwala bowiem części społeczeństwa, a mianowicie organizacjom ochrony środowiska, na złożenie wraz z uzasadnieniem wniosku zarzutów przeciwko danemu środkowi, a tym samym na przyczynienie się do jego poprawy. Wewnętrzna procedura odwoławcza może być nawet korzystna dla Banku, ponieważ problemy w dziedzinie prawa ochrony środowiska związane z finansowaniem będą regularnie dotyczyć również ekonomicznych aspektów projektu.

80. Ponadto należy przyjąć, że wiedza o ryzyku późniejszej wewnętrznej procedury odwoławczej przyczyni się do jeszcze bardziej starannej oceny aspektów z dziedziny prawa ochrony środowiska dotyczących danego projektu *przed* podjęciem decyzji o finansowaniu. Taka dokładniejsza ocena wstępna może z kolei zmniejszyć ryzyko zaskoczenia zarzutami w związku z wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej i ułatwić sprawne rozpatrywanie wniosków o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.

81. Wreszcie taka wykładnia art. 271 lit. c) TFUE przynajmniej zbliża kontrolę Banku do wymogów określonych w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Wydaje się wątpliwe, by wewnętrzna procedura odwoławcza dotycząca finansowania osiągała poziom skutecznych środków zaradczych wymagany przez art. 9 ust. 4 w zakresie zastosowania konwencji i tym samym by mogła zostać uznana za administracyjną procedurę umożliwiającą kwestionowanie w rozumieniu wspomnianego art. 9 ust. 3³⁰. Jednakże wewnętrzna procedura odwoławcza jest wciąż lepsza niż brak jakiegokolwiek kontroli.

82. Zatem art. 271 lit. c) TFUE nie stoi na przeszkodzie egzekwowaniu przez sądy Unii ewentualnego prawa wynikającego z art. 10 rozporządzenia Aarhus do żądania wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do uchwał Rady Dyrektorów EBI.

²⁶ Zobacz na przykład decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 lutego 2013 r. kończącą dochodzenie w sprawie skargi 48/2012/MHZ – Rzekome nieprawidłowe rozpatrywanie skargi na EBI – oraz decyzję z dnia 27 kwietnia 2022 r. dotyczącą tego, w jaki sposób Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) uwzględnił wpływ gazociągu transadriatyckiego i gazociągu transanatolijskiego na środowisko przed finansowaniem tych projektów (sprawa 2030/2020/NH).

²⁷ Zobacz w tym względzie moja opinia w sprawie Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, pkt 8); oraz opinie: rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:422, pkt 101); 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 114) oraz w sprawach połączonych Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2014:309, pkt 23); oraz rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Folk (C-529/15, EU:C:2017:1, pkt 86); oraz w sprawie Stichting Varkens in Nood i in. (C-826/18, EU:C:2020:514, pkt 77).

²⁸ EBI, Wytyczne grupy EBI dotyczące mechanizmu rozpatrywania skarg (2018, s. 5), zob. na przykład wnioski i zalecenia Komitetu z dnia 3 kwietnia 2009 r., Civic Alliance for the Protection of the Bay of Vlora (Albania)/Wspólnota Europejska (ACCC/C/2007/21, ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, pkt 26).

²⁹ Zobacz w szczególności akapity ósmy i dziewiąty preambuły oraz art. 6–8 konwencji z Aarhus.

³⁰ Zobacz wnioski i zalecenia Komitetu do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus z dnia 29 kwietnia 2008 r., Wium-Andersen/Dania (ACCC/C/2006/18, ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, pkt 28, 33).

83. W tym zakresie niniejsza skarga jest zatem dopuszczalna, a Sąd słusznie przyjął swoją właściwość. Należy zatem rozstrzygnąć, czy EBI słusznie odrzucił wniosek o wszczęcie procedury odwoławczej jako niedopuszczalny.

B. W przedmiocie odwołań

84. Odwołania Banku i Komisji dotyczą nie tylko możliwości wszczęcia procedury odwoławczej w odniesieniu do uchwał Rady Dyrektorów EBI, ale także tego, czy sporna uchwała jest aktem administracyjnym przyjętym zgodnie z prawem ochrony środowiska w rozumieniu art. 10 rozporządzenia Aarhus. Zgodnie z dotychczasowymi rozważaniami, gdyby uchwała ta miała być aktem administracyjnym, zastosowanie miałaby wewnętrzna procedura odwoławcza zgodnie z art. 10, chociaż na podstawie art. 271 lit. c) TFUE wyniku tej kontroli nie można zakwestionować w sądzie zgodnie z art. 12 rozporządzenia Aarhus.

85. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus akt administracyjny oznacza każdy indywidualnie adresowany środek podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska (w tej kwestii zob. śródtytuł 2 poniżej) przez instytucję lub organ Unii (w tej kwestii zob. śródtytuł 1 poniżej) oraz mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny (w tej materii zob. śródtytuł 3 poniżej).

1. Działanie EBI w charakterze władzy publicznej?

86. Bank i Komisja kwestionują przede wszystkim, że sporna uchwała jest aktem administracyjnym, ponieważ EBI działał jako bank, a nie jako władza publiczna.

87. W zakresie, w jakim argument ten ponownie odnosi się do okoliczności, że szczególna rola i funkcja EBI stoją na przeszkodzie kontroli przez sądy Unii, należy odesłać do uwag dotyczących właściwości sądów Unii.

88. Ponadto ta argumentacja jest zaskakująca, ponieważ zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus możliwe powinno być kwestionowanie nie tylko działań i zaniechań władz publicznych naruszających przepisy ich prawa krajowego w dziedzinie środowiska, ale także działań i zaniechań osób prywatnych.

89. W świetle motywu 18 rozporządzenia Aarhus argumentacja Banku i Komisji staje się jednak nieco bardziej przekonująca: zgodnie z nim w związku z implementacją art. 9 ust. 3 konwencji rozporządzenie powinno obejmować jedynie działania i zaniechania władz publicznych.

90. Myśl ta znajduje wyraz również w definicji jednostek, których działania mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus są to instytucje i organy Unii, co bez wątpienia obejmowałoby również EBI³¹. Artykuł 2 ust. 1 lit. c) definiuje jednak te jednostki jako każdą instytucję *publiczną*, organ, urząd lub agencję ustanowioną przez traktat lub na jego podstawie. W motywie 7 rozporządzenia z Aarhus prawodawca odniósł się do kwalifikacji objętych jednostek jako „publiczne”. Zgodnie z tym motywem konwencja z Aarhus zawiera szeroką definicję „władz publicznych”, przy czym

³¹ Wyroki: z dnia 3 marca 1988 r., Komisja/EBI (85/86, EU:C:1988:110, pkt 24) (w odniesieniu do podatku wspólnotowego); z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBI (C-15/00, EU:C:2003:396, pkt 75) (w odniesieniu do OLAF-u).

podstawowa koncepcja zakłada, że wszędzie tam, gdzie sprawowana jest władza publiczna (public authority, autorité publique), jednostkom i ich organizacjom powinny przysługiwać określone prawa.

91. W tym względzie Bank i Komisja słusznie przyjmują, że EBI nie sprawuje żadnej władzy publicznej w sensie władczych uprawnień do stosowania przymusu w przypadku finansowania kształtowanego na podstawie umowy.

92. Jednakże, podobnie jak w innych kontekstach³², EBI ma dwojaką naturę: chociaż działa jak strona prywatna, wykonuje przy tym zadania publiczne. Zgodnie bowiem z art. 309 TFUE powinien on przyczyniać się do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii. Stanowi to również wykonywanie władzy publicznej.

93. Ponieważ EBI wykonuje tym samym zadania publiczne i sprawuje władzę publiczną w swojej działalności kredytowej, jest on instytucją *publiczną* w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Aarhus.

94. Taka wykładnia art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Aarhus zapewnia, że rozporządzenie Aarhus prawidłowo implementuje art. 2 pkt 2 lit. d) konwencji z Aarhus, albowiem ClientEarth słusznie podkreśla, że zgodnie z tym przepisem za władzę publiczną należy uznać instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, która – jak Unia – jest stroną tej konwencji.

95. W związku z tym Bank nie zakwestionował wobec Komitetu do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus, że konwencja ma do niego zastosowanie³³, i pisze w publikacji na temat własnej procedury skargowej, że jego działanie może być zaskarżane przed tym komitetem³⁴.

96. Argumentację Banku i Komisji, zgodnie z którą EBI, przyjmując sporną uchwałę, nie działał jako władza publiczna, należy zatem odrzucić.

2. Środek w zakresie prawa ochrony środowiska

97. Bank i Komisja kwestionują również to, że sporna uchwała jest środkiem w zakresie ochrony środowiska.

98. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus jedynie środki w zakresie prawa ochrony środowiska mogą być aktami administracyjnymi. Artykuł 10 pozwala zaś jedynie na wnioskowanie o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu aktów administracyjnych przyjętych zgodnie z prawem ochrony środowiska.

99. Artykuł 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus definiuje prawo ochrony środowiska jako przepisy prawne Unii, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w traktacie: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego

³² Wyroki: z dnia 3 marca 1988 r., Komisja/EBI (85/86, EU:C:1988:110, pkt 29, 30) (w odniesieniu do podatku wspólnotowego); z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBI (C-15/00, EU:C:2003:396, pkt 102) (w odniesieniu do OLAF-u).

³³ Wnioski i zalecenia Komitetu do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus z dnia 3 kwietnia 2009 r., Civic Alliance for the Protection of the Bay of Vlora (Albania)/Wspólnota Europejska (ACCC/C/2007/21, ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, pkt 26).

³⁴ EBI, Wytyczne grupy EBI dotyczące mechanizmu rozpatrywania skarg (2018, s. 5).

wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

100. Rada Dyrektorów EBI podjęła sporną uchwałę na podstawie art. 9 ust. 1 i art. 19 ust. 3 statutu EBI, które nie wskazują, że mają one przyczyniać się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego.

101. Sąd stwierdził jednak w pkt 122–124 zaskarżonego wyroku, że deklarację z 2009 r. i strategię klimatyczną³⁵ należy uznać za równoważne przepisom prawa ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus. Przy pomocy tych kryteriów Bank zapewnia bowiem, że jego działalność kredytowa przyczynia się do realizacji celów Unii w dziedzinie środowiska naturalnego.

102. Dlatego też Sąd podsumowuje w pkt 140 zaskarżonego wyroku swoją ocenę spornej uchwały w tym względzie w ten sposób, że zawarte w niej stwierdzenie, zgodnie z którym projekt Curtis spełnia określone ekologiczne kryteria kwalifikowalności EBI, należy uznać za środek w zakresie prawa ochrony środowiska.

103. Natomiast Bank i Komisja podnoszą zarzut, że ze względu na swoją formę kryteria te nie stanowią przepisów prawnych w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus [w tej materii zob. śródtytuł b) poniżej]; oraz że przynajmniej kryteria te jednak nie mają prawnie wiążącego charakteru [w tej materii zob. śródtytuł c) poniżej].

104. Moim zdaniem jednak rozstrzyganie tych trudnych kwestii w niniejszej sprawie nie jest konieczne, ponieważ pojęcie „środka w zakresie prawa ochrony środowiska” należy interpretować w świetle celów Unii w dziedzinie środowiska naturalnego i art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w ten sposób, że obejmuje ono każdy środek, który może naruszać prawo ochrony środowiska [w tej materii zob. śródtytuł a) poniżej].

a) Naruszenie prawa ochrony środowiska

105. Zgodnie z literalnym znaczeniem pojęcie „środka w zakresie prawa ochrony środowiska” wydaje się obejmować jedynie działania oparte na prawie ochrony środowiska lub wdrażające je. Tak rozumiane oznacza ono, że istnieją środki z innych dziedzin prawa, które nie są środkami w zakresie prawa ochrony środowiska. Zatem faktycznie znaczenie miałoby to, czy kryteria podjęcia decyzji, na których opiera się sporna uchwała, mają charakter prawnośrodowiskowy.

106. Ta wykładnia prowadziłaby jednak do paradoksalnego wniosku, że środki realizujące cele w zakresie prawa ochrony środowiska podlegałyby bardziej restrykcyjnej kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska niż środki, które nie realizują takich celów. Należy przy tym obawiać się, że te ostatnie środki mogą mieć znacznie większy wpływ na środowisko niż te pierwsze, ponieważ ochronie środowiska prawdopodobnie poświęca się więcej uwagi w przypadku celów realizowanych w zakresie prawa ochrony środowiska niż bez takich celów.

³⁵ Zobacz pkt 19 niniejszej opinii.

107. Przynajmniej działania Unii, które mogą naruszać prawo ochrony środowiska, muszą być zatem uznane również za środki w zakresie prawa ochrony środowiska w rozumieniu definicji określonej w art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus, to znaczy za środki, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego.

108. Jeżeli w ten sposób interpretuje się pojęcie „środki w zakresie prawa ochrony środowiska”, to procedura odwoławcza określona w rozporządzeniu Aarhus przybliża się do jej celu, jakim jest implementacja art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Jak uznano w motywie 18 rozporządzenia Aarhus, przepis ten wymaga nie tylko kontroli działań, które przyczyniają się do realizacji celów w dziedzinie środowiska naturalnego, ale możliwości kontrolowania działań, które mogą naruszać prawo ochrony środowiska³⁶.

109. To, że „środek w zakresie prawa ochrony środowiska” należy tak rozumieć, prawodawca wyjaśnił ponadto zgodnie z motywem 9 rozporządzenia 2021/1767³⁷ w drodze art. 1 pkt 1 tego rozporządzenia – aczkolwiek dopiero po wydaniu zaskarżonego wyroku.

110. Taka wykładnia jest poza tym zgodna ze znaczeniem, jakie prawo pierwotne przypisuje ochronie środowiska. Wprawdzie art. 191 ust. 2 TFUE zobowiązuje Unię do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony przy wykonywaniu uprawnień w zakresie prawa ochrony środowiska, to jednak zgodnie z art. 11 TFUE wymogi ochrony środowiska muszą być ponadto uwzględniane przy określaniu i realizacji polityk Unii. Artykuł 37 karty, którego Unia musi zawsze przestrzegać, wymaga uwzględnienia w politykach Unii wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jakości środowiska. Zatem przestrzeganie prawa ochrony środowiska jest obowiązkiem wszystkich instytucji i organów Unii, niezależnie od tego, czy wykonywane są kompetencje w zakresie prawa ochrony środowiska.

111. Bank słusznie podnosi, że w ogólności unijne prawo ochrony środowiska nie nakłada żadnych obowiązków, których banki muszą przestrzegać przy finansowaniu projektów. W rzeczywistości obowiązki te ciążą z reguły na promotorach.

112. Niemniej jako instytucja Unii EBI podlega szerszym obowiązkom niż inne banki w odniesieniu do przestrzegania prawa Unii³⁸. Byłoby sprzeczne z jego misją polegającą na przyczynianiu się do realizacji celów Unii³⁹, gdyby jego działalność w dziedzinie operacji finansowania podważała cele Unii, na przykład poprzez finansowanie projektów, które naruszają unijne prawo ochrony środowiska. W niniejszej sprawie nie ma potrzeby rozstrzygnięcia o tym, czy Bankowi przysługuje w tym zakresie swoboda uznania, czy też musi on odmówić finansowania jedynie w przypadku oczywistych naruszeń. Sporna uchwała jest już bowiem środkiem w zakresie prawa ochrony środowiska, jeżeli istnieje możliwość, że narusza ona unijne prawo ochrony środowiska.

³⁶ Podobnie wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation* (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 47); z dnia 8 listopada 2022 r., *Deutsche Umwelthilfe* (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 68).

³⁷ Przywołany w przypisie 12.

³⁸ Zobacz pkt 92–93 niniejszej opinii.

³⁹ Wyroki: z dnia 3 marca 1988 r., *Komisja/EBI* (85/86, EU:C:1988:110, pkt 29, 30) (w odniesieniu do podatku wspólnotowego); z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja/EBI* (C-15/00, EU:C:2003:396, pkt 102) (w odniesieniu do OLAF-u).

113. Nie przekonuje natomiast zarzut Banku, zgodnie z którym dana organizacja pozarządowa powinna wystąpić bezpośrednio przeciwko zakwestionowanemu przedsięwzięciu, na przykład w drodze skargi na zatwierdzenie projektu. Pomimo właściwego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁴⁰ nie jest bowiem zapewnione, że taka skarga przed właściwymi sądami krajowymi byłaby w ogóle możliwa i skuteczna.

114. Zakres, w jakim zarzuty konkretnie podniesione przez ClientEarth dotyczą zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska lub innych aspektów, nie jest przedmiotem niniejszego postępowania, ponieważ zaskarżone pismo nie zawiera żadnych informacji na ten temat. Zatem nie jest również konieczne rozstrzygnięcie, czy takie inne aspekty są przedmiotem „przepisów prawnych” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus.

115. Moim zdaniem byłoby zatem właściwe, aby Trybunał zastąpił rozważania Sądu dotyczące tego, czy kryteria decyzyjne zawarte w deklaracji z 2009 r. i strategii klimatycznej należy uznać za prawo ochrony środowiska, powyższymi rozważaniami.

116. Jedynie na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił tej koncepcji, odniosę się poniżej do zarzutów Banku i Komisji przeciwko wymienionym rozważaniom Sądu.

b) Prawo ochrony środowiska jedynie w formie ustawy

117. Komisja i Bank uważają, że jedynie akty ustawodawcze w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE, a więc przepisy przyjęte w procedurze ustawodawczej, można uznać za prawo ochrony środowiska.

118. Stanowisko Banku i Komisji wydaje się zasadne na podstawie niektórych wersji językowych rozporządzenia Aarhus, ponieważ w angielskiej wersji art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus w odniesieniu do niemieckiego terminu „Rechtsvorschriften” jest używany termin „legislation”, a również we francuskiej wersji językowej jest mowa o „disposition législative”. Użyty w niemieckiej wersji językowej termin „Rechtsvorschriften” nie jest natomiast ograniczony do formalnych ustaw. Przeciwnie, obejmuje on wszystkie prawnie wiążące reguły i dlatego też może również obejmować kryteria Banku, które nie zostały uchwalone jako formalne ustawy.

119. Ze względu na te różnice między angielską, francuską i niemiecką wersją art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus należy przypomnieć, że różne wersje językowe przepisów prawa Unii należy interpretować w sposób jednolity⁴¹, przy czym żadna wersja językowa nie ma pierwszeństwa względem innych wersji językowych⁴². W przypadku rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania⁴³.

⁴⁰ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987).

⁴¹ Wyroki: z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 13/14); z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 19); z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 43).

⁴² Wyroki: z dnia 27 marca 1990 r., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, pkt 18); z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65).

⁴³ Wyroki: z dnia 1 marca 2016 r., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 27); z dnia 24 lutego 2022 r., Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, pkt 27).

120. Jak już powiedziano⁴⁴, wewnętrzna procedura odwoławcza ma na celu implementację art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Zgodnie z art. 22 autentycznymi tekstami tej konwencji są tekst angielski, francuski i rosyjski. W obu wymienionych językach urzędowych Unii – w przeciwieństwie do rozporządzenia Aarhus – jest mowa nie o formalnych ustawach, lecz tylko o przepisach prawa⁴⁵, ale wersja rosyjska wydaje się jednak mówić bardziej o formalnych przepisach ustawowych⁴⁶.

121. Decydujące jest jednak to, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w ogólnym kontekście tej konwencji ma na celu przyczynienie się do skutecznej ochrony środowiska. Dla tego celu nie ma znaczenia, czy wymogi prawa ochrony środowiska są określone w formalnych ustawach, czy w innych przepisach prawnych. Dlatego też w angielskiej i francuskiej wersji motywu 18 rozporządzenia Aarhus jest ogólnie mowa o naruszeniach prawa ochrony środowiska⁴⁷.

122. Znaczenie ma zatem nie forma, w jakiej są określone kryteria ekologiczne, które Rada Dyrektorów zastosowała w spornej uchwale, lecz ich prawnie wiążący charakter.

c) Wiążący charakter kryteriów kwalifikowalności

123. Bank i Komisja kwestionują ponadto wiążący charakter kryteriów kwalifikowalności.

124. W pkt 124 i 140 zaskarżonego wyroku Sąd zrównuje kryteria zastosowane przez EBI z unijnymi przepisami prawnymi w dziedzinie środowiska naturalnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus, ponieważ stanowią one ramy działalności EBI w zakresie udzielania kredytów służących realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego.

125. Zasady i standardy środowiskowe i społeczne EBI określone w deklaracji z 2009 r. zawierają bardzo szerokie cele. Zgodnie z tą deklaracją EBI stosuje „odpowiednie standardy we wszystkich operacjach finansowania, zapewniając w ten sposób, że wszystkie finansowane przezeń projekty są akceptowalne pod względem środowiskowym i społecznym”⁴⁸. Ponadto EBI „nie finansuje projektów, które nie spełniają wymogów opisanych w niniejszym dokumencie programowym. Obejmuje to projekty niespełniające wymogów aktualnie obowiązującego krajowego i unijnego prawa środowiskowego i społecznego”⁴⁹.

126. Wprawdzie EBI nie określa deklaracji z 2009 r. jako aktu prawnego, ale jako „dokument programowy”⁵⁰, jednak ze względu na wiążące sformułowanie podanych kryteriów ograniczył swoją swobodę uznania w zakresie finansowania poprzez samozwiązanie się. To samozwiązanie się musi on brać pod uwagę ze względu na zasadę równego traktowania lub zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań co najmniej tak długo, aż wyraźnie zmieni te kryteria lub od nich odstąpi⁵¹.

⁴⁴ Zobacz pkt 69 niniejszej opinii.

⁴⁵ Angielski: „provisions of its national law”; francuski: „dispositions du droit national”.

⁴⁶ „положения национального законодательства”.

⁴⁷ Angielski: „law relating to the environment”; francuski: „droit de l’environnement”.

⁴⁸ Punkt 1 preambuły.

⁴⁹ Punkt 6 preambuły.

⁵⁰ Punkt 6 preambuły.

⁵¹ Zobacz wyroki: z dnia 26 czerwca 1975 r., Komisja/Rada (70/74, EU:C:1975:93, pkt 20/23); z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 211); z dnia 16 lutego 2017 r., H&R ChemPharm/Komisja (C-95/15 P, niepublikowany, EU:C:2017:125, pkt 57).

127. W konsekwencji co najmniej kryteria kwalifikowalności, które zawierają wystarczająco jasne obowiązki, są wiążące, a zatem stanowią przepisy prawne wobec Banku w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Aarhus.

128. Zatem bezzasadna jest również argumentacja Banku i Komisji, zgodnie z którą kryteria kwalifikowalności nie są wiążące, w związku z czym należy ją odrzucić.

3. Prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny spornej uchwały

129. Wreszcie Bank i Komisja kwestionują, że sporna uchwała ma prawie wiążący charakter i skutek zewnętrzny.

130. W pkt 170 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że sporna uchwała nie stanowi zobowiązania prawnego do przyznania kredytu, ponieważ pozostawały inne aspekty techniczne, ekonomiczne i finansowe tego projektu, co do których należało przeprowadzić audyt. Jednak wywiera ona 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. Tym samym umożliwia owemu promotorowi podjęcie kolejnych działań niezbędnych do załatwienia formalności związanych z kredytem.

131. Prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny są objęte definicją aktu administracyjnego zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus. Na tych dwóch elementach prawodawca opierał się, dokonując rozgraniczenia między środkami ostatecznymi a środkami przygotowawczymi przy stosowaniu art. 263 TFUE. W świetle tego przepisu aktami zaskarżalnymi są co do zasady te akty, które określają w sposób definitywny stanowisko danej instytucji na koniec postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących wpłynąć na interes strony skarżącej, z wyłączeniem aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania decyzji końcowej, które nie wywołują takich skutków⁵².

132. Ponieważ sporna uchwała jedynie przygotowywała umowę o finansowanie i nie przyznawała prawa do otrzymania finansowania, Bank i Komisja przyjmują, że chodzi o środek tymczasowy, który nie podlega zaskarżeniu.

133. Ta ocena spornej uchwały jest jednak zbyt powierzchowna.

134. Powodem rozróżnienia między ostatecznymi decyzjami a środkami tymczasowymi jest to, że skarga o stwierdzenie nieważności przeciwko działaniom wyrażającym tymczasową opinię, mogłaby zobowiązać sąd Unii do orzekania w kwestiach, w których dany organ nie mógł jeszcze zająć stanowiska. Takie skargi udaremniałyby omówienie merytorycznych problemów i płałyby różne fazy postępowania administracyjnego i sądowego. Dopuszczenie takiej skargi byłoby więc niekompatybilne z zasadami podziału kompetencji pomiędzy organy administracji i sądy Unii oraz z systemem środków zaskarżenia, jak też z wymogami prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i właściwego przebiegu postępowania administracyjnego⁵³.

⁵² Zobacz wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264, pkt 10); z dnia 22 czerwca 2000 r., Niderlandy/Komisja (C-147/96, EU:C:2000:335, pkt 26, 27); z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC (C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, pkt 39).

⁵³ Wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264, pkt 20); z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 51); z dnia 15 marca 2017 r.: Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-414/15 P, EU:C:2017:215, pkt 45); Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-415/15 P, EU:C:2017:216, pkt 45).

135. Jednakże w przypadku zaskarżenia spornej uchwały ryzyko poplątania poszczególnych faz nie istniałoby. Sporna uchwała ustaliła bowiem ostatecznie stanowisko Rady Dyrektorów. Zatem wewnątrz Banku była ona wiążąca w ten sposób, że zbindzała departamenty Banku przy podejmowaniu dalszych decyzji w sprawie finansowania. Odstępstwo wymagałoby ponownego zajęcia się sprawą przez Radę Dyrektorów i podjęcia innej uchwały.

136. Ponadto wbrew pierwszemu wrażeniu sporna uchwała *mogła* co najmniej negatywnie wpłynąć na interesy promotora. Zobowiązywała ona bowiem promotora do przestrzegania określonych warunków wykonania projektu w odniesieniu do aspektów ekologicznych i społecznych, a tym samym ograniczała jego swobodę projektową.

137. Wreszcie przeciwko zaskarżalności spornej uchwały nie można również podnosić argumentu, że zamiast tego zakwestionowana mogłaby zostać umowa o finansowaniu. Prawdą jest, że w niektórych przypadkach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową⁵⁴. Nie jest jednak jasne, czy wewnętrzna procedura odwoławcza na mocy art. 10 rozporządzenia Aarhus umożliwiłaby Bankowi zakwestionowanie umowy o finansowanie zawartej z promotorem, to znaczy kontraktu. Dlatego bardziej celowe jest przeprowadzenie procedury odwoławczej przed zawarciem tej umowy.

138. Dla uzupełnienia wyводу należy dodać, że wbrew temu, co utrzymują Bank i Komisja, art. 271 lit. c) TFUE nie ma znaczenia w odniesieniu do kwestii prawnie wiążącego charakteru i skutków zewnętrznych spornej uchwały. Jak słusznie podnosi ClientEarth, kwestie te należy bowiem oddzielić od kwestii dotyczącej tego, w jakim zakresie dany środek może podlegać kontroli sądowej.

139. Zatem Sąd słusznie stwierdził, że sporna uchwała jest środkiem mającym prawnie wiążący charakter i skutki zewnętrzne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Aarhus. Zarzuty Banku i Komisji w tym względzie należy odrzucić.

4. Wniosek

140. Podsumowując, odwołania Banku i Komisji są bezzasadne i dlatego należy je oddalić.

VI. W przedmiocie kosztów

141. Jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach (art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem).

142. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego na mocy art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

143. Ponieważ wnoszące odwołanie przegrały sprawę, należy te instytucje obciążyć, zgodnie z żądaniem ClientEarth, ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez ClientEarth w związku z odwołaniami.

⁵⁴ Wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264, pkt 12); z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 53); z dnia 15 marca 2017 r.: Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-414/15 P, EU:C:2017:215, pkt 46); Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-415/15 P, EU:C:2017:216, pkt 46).

VII. Wnioski

144. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

- 1) Odwołania zostają oddalone.
- 2) Europejski Bank Inwestycyjny i Komisja Europejska pokrywają, oprócz własnych kosztów, koszty poniesione przez ClientEarth w związku z odwołaniami.