



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 27 januari 2021 *

”Miljö – Finansiering av ett biomassakraftverk i Galicien – Beslut av EIB:s styrelse om att godkänna finansieringen – Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – Artiklarna 9–10 i Århuskonventionen – Artiklarna 10–12 i förordning (EG) nr 1367/2006 – Begäran om intern omprövning – Begäran avvisas – Huruvida en svarsgrund kan tas upp till sakprövning – Motiveringsskyldighet – Begreppet åtgärd som vidtas enligt miljöretten – Begreppet åtgärd som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga”

I mål T-9/19,

ClientEarth, London (Förenade kungariket), företrädd av J. Flynn, QC, samt H. Leith och S. Abram, barristers,

sökande,

mot

Europeiska investeringsbanken (EIB), företrädd av G. Faedo och K. Carr, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten B. Wägenbaur,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av F. Blanc och G. Gattinara, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av ett beslut av EIB som sökanden underrättades om genom skrivelse av den 30 oktober 2018 och som innebar att EIB avvisade begäran om intern omprövning av beslutet av EIB:s styrelse av den 12 april 2018 om att godkänna finansieringen av ett projekt avseende ett biomassakraftverk i Galicien (Spanien), vilken begäran gavs in av sökanden den 9 augusti 2018 i enlighet med artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13), och kommissionens beslut 2008/50/EG av den

* Rättegångsspråk: engelska.

13 december 2007 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1367/2006 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 13, 2008, s. 24),

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden M. Van der Woude samt domarna V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (referent) och I. Nömm,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 24 juni 2020,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

Århuskonventionen

- 1 Europeiska gemenskapen, numera Europeiska unionen, undertecknade den 25 juni 1998 konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen). Århuskonventionen trädde i kraft den 30 oktober 2001. Den godkändes därefter på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Århuskonventionen (EUT L 124, 2005, s. 1). Samtidigt blev även unionen part i konventionen.
- 2 I artikel 1, som har rubriken ”Syften”, anges följande: ”För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part [i konventionen] garanteras rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i ... konvention[en].”
- 3 Enligt vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen är syftet med rätten till tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor enligt artikel 9.1 och 9.2 i Århuskonventionen att särskilt säkerställa rätten till tillgång till miljöinformation och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet, vilka rättigheter garanteras i konventionen. I artikel 9.3 i Århuskonventionen anges mer allmänt att varje part ska se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.
- 4 I vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen anges även följande. Parterna i Århuskonventionen har fortfarande ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att utse vilka organ (domstol eller förvaltningsorgan) och processformer (till exempel

civilrätt, förvaltningsrätt eller straffrätt) som ska vara tillgängliga för bestridande av handlingar och underlåtenheter enligt artikel 9.3. Med hänsyn till den allmänna skyldigheten i artikel 3.1 i konventionen att fastställa och upprätthålla tydliga, öppna och enhetliga ramar för införlivandet av bestämmelserna i konventionen, får parterna i Århuskonventionen inte hindras från att tillhandahålla olika prövningsförfaranden för olika typer av handlingar eller underlåtenheter. Alla förfaranden för administrativ överprövning eller domstolsprövning ska syfta till att korrigera felaktiga beslut, handlingar och försummelse och slutligen att avhjälpa lagöverträdelser. Enligt artikel 9.4 i Århuskonventionen ska parterna i Århuskonventionen se till att prövningsorganen erbjuder "tillräckliga och effektiva" rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt. I artikel 9.4 och 9.5 i Århuskonventionen anges de olika typerna av rättsmedel och att parterna i konventionen ska se till att de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1–3 ska vara "objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma" och att allmänheten ska informeras om tillgången till dessa förfaranden.

Unionens miljöpolitik och genomförandet av artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen genom Århusförordningen

- 5 Unionens miljöpolitik grundar sig på artiklarna 191–193 FEUF och på artikel 11 FEUF, som syftar till att främja en övergripande hållbar utveckling.
- 6 I artikel 191 FEUF definieras tillämpningsområdet för unionens miljöpolitik. I bestämmelsen anges ett antal mål (punkt 1), principer (punkt 2) och kriterier (punkt 3) som unionslagstiftaren ska iaktta vid genomförandet av denna politik.
- 7 Enligt artikel 191.1 FEUF ska följande mål uppnås med unionens miljöpolitik:
 - ”– Att bevara, skydda och förbättra miljön.
 - Att skydda människors hälsa.
 - Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.
 - Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.”
- 8 Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna vilade unionens konkreta insatser huvudsakligen på miljöhandlingsprogrammet för perioden 2014–2020. Programmet hade tre mål, det första att bevara naturkapitalet (jordens bördighet, luft- och vattenkvalitet, biologisk mångfald med mera), det andra att omvandla unionen till en koldioxidsnål och resurseffektiv ekonomi (avfallshantering, motverka slöseri, återvinning med mera) och det tredje att skydda människors hälsa och välbefinnande (motverka föroreningar, begränsa användningen av kemiska produkter med mera). Utöver dessa mål integrerades unionens miljöpolitik i allt större utsträckning med unionens övriga verksamhetsområden. Till exempel innehöll klimat- och energipaketet till 2020, och sedan till 2030, bindande nationella mål för att öka andelen förnybar energi i den inhemska förbrukningen.
- 9 I artikel 191.4 FEUF preciseras omfattningen av unionens externa befogenhet på miljöområdet. Där fastslås principen att såväl medlemsstaterna som unionen är behöriga att sluta internationella avtal på miljöområdet med tredje land och med behöriga internationella organisationer.

- 10 Gemenskapen, numera unionen, undertecknade Århuskonventionen för att uppnå målen för unionens miljöpolitik.
- 11 För att genomföra denna konvention i unionens rättsordning antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13) (nedan kallad Århusförordningen). Syftet med Århusförordningen är bland annat, enligt artikel 1.1 d i denna förordning, att fastställa ”regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på [unionens] institutioner och organ, särskilt genom att ... ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på [unions]nivå enligt villkoren i denna förordning.” Århusförordningen trädde i kraft den 28 juni 2007 i enlighet med artikel 14 i denna förordning.
- 12 Enligt artikel 10.1 i Århusförordningen har en icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 i förordningen rätt att, genom en motiverad begäran, utverka en intern omprövning av en förvaltningsåtgärd hos den unionsinstitution eller det unionsorgan som har vidtagit åtgärden enligt miljörätten.
- 13 I skäl 11 i Århusförordningen anges att förvaltningsåtgärder med individuell räckvidd bör kunna omprövas internt om de har rättsligen bindande effekt utanför gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet i fråga. I artikel 2.1 g i Århusförordningen definieras begreppet förvaltningsåtgärd som en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av en unionsinstitution eller ett unionsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga.
- 14 I skäl 10 i Århusförordningen anges att ”[m]iljörätten utvecklas kontinuerligt och [att] definitionen av miljö rätt [därför bör] ta fasta på [unionens] miljöpolitiska mål enligt [EU]-fördraget.” I artikel 2.1 f i Århusförordningen anges att miljö rätt i nämnda förordning definieras som ”[unions]lagstiftning som, oberoende av dess rättsliga grund, bidrar till att uppnå målen i [unionens] miljöpolitik enligt [EU]-fördraget: att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem”.
- 15 Enligt artikel 12.1 i Århusförordningen får den icke-statliga organisation som har lämnat in en begäran om intern omprövning i enlighet med artikel 10 i nämnda förordning väcka talan vid EU-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i EUF-fördraget.
- 16 Lagstiftaren har angett i skäl 18 i Århusförordningen att syftet med förordningen i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen och med EUF-fördraget är att göra det möjligt att få handlingar och försummelser av myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol eller genom andra omprövningsförfaranden. Lagstiftaren har också angett att bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning bör vara förenliga med EUF-fördraget. För att säkerställa adekvata och verkningfulla rättsmedel, inbegripet rättsmedlen vid Europeiska unionens domstol enligt de relevanta bestämmelserna i EUF-fördraget, har lagstiftaren slutligen angett i skälen 19 och 21 i Århusförordningen att den unionsinstitution eller det unionsorgan som vidtagit den åtgärd eller begått den försummelse som ska prövas bör kunna ompröva sitt beslut eller vidta en åtgärd och att de berörda icke-statliga organisationerna, när en tidigare begäran om intern omprövning inte har gett önskat resultat, bör kunna väcka talan vid Europeiska unionens domstol i enlighet med tillämpliga bestämmelser i EUF-fördraget.

- 17 Det följer av de ovan angivna skälen i Århusförordningen att en intern omprövning, i det system för tillgång till domstolsprövning i miljöfrågor som inrättats genom artiklarna 10–12 i denna förordning, ses som ett administrativt förfarande som föregår en eventuell talan i unionsdomstolen, vilket ska väckas i enlighet med de relevanta bestämmelserna i EUF-fördraget.
- 18 Av samma skäl framgår också att syftet med systemet för tillgång till rättslig prövning i artiklarna 10–12 i Århusförordningen endast är att kontrollera tillämpningen av unionens miljö rätt.
- 19 Artikel 1.1 i kommissionens beslut 2008/50/EG av den 13 december 2007 om tillämpningsföreskrifter för [Århusförordningen] om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 13, 2008, s. 24), ålägger därför alla icke-statliga organisationer som har begärt intern omprövning av en förvaltningsåtgärd eller med avseende på en försummelse, enligt artikel 10 i Århusförordningen, att ange förvaltningsåtgärden eller den påstådda förvaltningsförsummelsen vars omprövning begärs och de bestämmelser i miljö rätten som den anser inte har följts.

EIB

- 20 Europeiska investeringsbanken (EIB) är ett unionsorgan som ska bidra till att unionens mål uppnås.
- 21 EIB är enligt artikel 308 FEUF en juridisk person som är skild från unionen. EIB förvaltas och leds av bankens egna organ. Banken har egna medel och en egen budget.
- 22 Enligt artikel 309 FEUF ska EIB ha till uppgift att genom att anlita kapitalmarknaderna och utnyttja egna medel bidra till en balanserad och störningsfri utveckling av den inre marknaden i unionens intresse. EIB ska för detta ändamål underlätta, genom att bevilja lån och garantier, utan vinstsyfte, finansieringen av olika projekt, i alla ekonomiska sektorer, inte minst projekt som är av gemensamt intresse för flera medlemsstater och som, till sin omfattning eller art, inte helt kan täckas av andra befintliga finansieringsmedel i var och en av medlemsstaterna.
- 23 I artikel 7.2 i EIB:s stadga, vilken fastställts genom protokoll nr 5 i bilaga till EU- och EUF-fördragen, anges bland annat att bankens råd ska fastställa allmänna riktlinjer för bankens kreditpolitik i enlighet med unionens mål. Enligt artikel 7.3 b i nämnda stadga ska bankens råd i enlighet med artikel 9.1 fastställa de principer som ska gälla för finansieringsverksamheten inom ramen för bankens uppgift.
- 24 I artikel 9.1 i EIB:s stadga anges att EIB:s styrelse ska se till att banken förvaltas enligt sunda principer; den ska se till att banken leds i överensstämmelse med bestämmelserna i fördragen, bankens stadga samt de allmänna riktlinjer som fastställts av bankens råd. Styrelsen ska besluta om att bevilja finansiering och fastställa räntesatserna för lånen.
- 25 I artikel 18 i EIB:s arbetsordning, i den version som är tillämplig i det nu aktuella fallet, det vill säga efter ändringarna av den 20 januari 2016 (EUT L 127, 2016, s. 55), anges att styrelsen enligt artikel 9.1 i EIB:s stadga, på förslag från direktionen, ska fastställa villkoren som utgör det generella ramverket för bankens finansiering, särskilt genom att godkänna kriterierna för att fastställa räntesatser. Den ska, på förslag av direktionen, anta de politiska beslut som rör EIB:s ledning. Den ska godkänna de finansieringstransaktioner som föreslagits av direktionen.

Styrelsen ska generellt säkerställa att banken förvaltas enligt sunda principer i överensstämmelse med fördraget, EIB:s stadga, riktlinjerna som fastställts av bankens råd och andra texter som reglerar bankens verksamhet när den utför sin uppgift inom ramen för EUF-fördraget.

- 26 I artikel 16.1 i EIB:s stadga anges att EIB ska bevilja finansiering inom ramen för de uppgifter som fastställts i artikel 309 FEUF.
- 27 Enligt artikel 19.3 i EIB:s stadga ska styrelsen besluta om finansieringsverksamhet som förelagts den av direktionen, vilken i enlighet med artikel 11.3 i samma stadga har till uppgift att förbereda styrelsens beslut, särskilt i fråga om upptagande av lån och beviljande av finansiering, särskilt i form av lån och garantier, och se till att dessa verkställs.
- 28 I en förklaring om sociala och miljömässiga principer och normer, som godkändes av styrelsen den 3 februari 2009 (nedan kallad 2009 års förklaring), och i en strategi för klimatinsatser i syfte att uppbåda finansiering till stöd för övergången till en koldioxidsnål ekonomi som kan stå emot klimatförändringarna, vilken antogs av EIB den 22 september 2015 (nedan kallad klimatstrategin), fastställs målen för låneverksamheten och finansieringskriterier för miljöprojekt.
- 29 I punkt 22 i klimatstrategin har EIB angett följande:
- ”EIB har, i egenskap av unionens bank, i uppdrag att understödja unionens politiska mål, vilka bland annat är att främja innovation och kompetens, tillgång till finansiering för små och medelstora företag, strategisk infrastruktur och insatser för klimatet. EIB ska bidra till att förverkliga dessa sinsemellan sammanhängande mål genom sin låneverksamhet, sin blandfinansieringsverksamhet (EIB:s finansiering i förening med andra källor till finansiering) och sin rådgivningsverksamhet. Överensstämmelse med relevant politik, portfölj kvalitet och soliditet i finansieringsbesluten ska säkerställas med hjälp av ett fullständigt due diligence-förfarande som ska tillämpas på alla projekt som stöds av EIB ... I fråga om klimatinsatser ska [unionens] klimatpolitik och klimatinstrument, till exempel systemet för handel med utsläppsrätter ..., strategin för anpassning till klimatförändringen eller klimat- och energiramen till 2030, integreras i relevant operativ praxis och förfaranden som är vägledande för finansieringsbesluten. [EIB] ska också vinnlägga sig om att med sin verksamhet bidra till att förverkliga långsiktiga planer såsom Europeiska energiunionen eller det scenario för minskade koldioxidutsläpp som tagits fram av [den mellanstatliga klimatpanelen] IPCC, enligt vilket världens utsläpp av växthusgaser måste upphöra att öka senast år 2020, halveras till år 2050 jämfört med 1990 års nivå och ligga på 1990 års nivå eller lägre till år 2100 för att den globala uppvärmningen inte ska överstiga 2 [°C].”
- 30 I punkt 36 i klimatstrategin anges att EIB ska fortsätta att avsätta minst 25 procent av sin finansiering till projekt som uttryckligen är avsedda att stödja klimatinsatser. Utöver det sektorsinriktade tillvägagångssätt som traditionellt har använts för att identifiera projekt som kan hänföras till klimatinsatser, anges i punkt 39 i klimatstrategin att EIB:s övergripande bidrag ska stärkas genom att projektens inverkan ska beaktas mer ingående.
- 31 I punkt 24 i klimatstrategin konstateras att alla sektorer inte har samma inverkan på klimatet och att det är energi- och transportsektorerna som är de mest relevanta sett till deras andel av EIB:s finansiering och typen av berörda projekt. I denna punkt anges att en viktig del av urvals- och bedömningskriterierna för energiprojekt är en utsläppsnorm för elkraftproduktion. Genom

denna norm kan man utesluta projekt vars förväntade utsläpp inte är förenliga med unionens mål, samtidigt som principen om teknikneutralitet iakttas. Energieffektivitetsprojekt ska alltid prioriteras.

- 32 I punkt 47 i klimatstrategin anges att det för varje sektor ska fastställas en projekttyp med hög inverkan genom en granskning av färdplanen för minskade koldioxidutsläpp i de berörda sektorerna eller deras koldioxidintensitet. Den politik som unionen och medlemsstaterna har lagt fast, i synnerhet unionens långsiktiga vision om ett samhälle med låga koldioxidutsläpp som kan stå emot klimatförändringarna, eller nationella handlingsplaner för förnybar energi och anpassningsprogram, ska tas som utgångspunkt i egenskap av färdplan inom unionen.
- 33 I punkt 72 i klimatstrategin anges att utsläppen av växthusgaser också ska bedömas för att analysera utsläppsprestandan hos elproduktionsprojekt samt för att kontrollera vattenkraft- och bioenergiprojekts klimatpåverkan. Korrekta, följdriktiga och jämförbara bedömningar i detta avseende är således viktiga delar av due diligence-förfarandet.
- 34 Enligt 2009 års förklaring ska miljömässig och social hållbarhet beaktas vid all finansiering som EIB beviljar. I förklaringen anges att ett projekt, för att beviljas finansiering, förväntas bidra till förverkligandet av ett eller flera av unionens politiska mål, till exempel genom att ge ett lämpligt svar på de hotande klimatförändringarna, genom investeringar som bidrar till att mildra klimatförändringarna eller syftar till anpassning till klimatförändringar, i synnerhet genom stöd till projekt som rör energieffektivitet, förnybar energi, mindre förorenande energi eller koldioxidinfångning, eller bidrag till en hållbar förvaltning av naturresurser (punkt 10). EIB ska enligt 2009 års förklaring främja sektorn för förnybar energi och betona energieffektivitet i alla projekt som banken finansierar, och bankens finansieringsverksamhet ska svara mot unionens andra investeringsprioriteringar i fråga om klimat (punkt 77). EIB ska också vinnlägga sig om att främja en hållbar markanvändning, inte minst vad gäller skog, som EIB medger har betydelse för och bidrar till att mildra klimatförändringarna, till anpassningen till dessa förändringar och till att skydda den biologiska mångfalden (punkt 77).
- 35 I 2009 års förklaring anges också att projekt som finansieras av EIB ska iaktta de allmänna miljöregler som EIB har fastställt, vilka följer av unionsrätten och vid behov kan kompletteras med annan god internationell praxis eller strängare regler som EIB beslutar om (punkterna 31 och 32). I förklaringen anges även att förfaranderegler ska iakttas, till exempel bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1), i dess ändrade lydelse (punkt 35, i vilken dock avses rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40), vilket sedan upphävdes genom direktiv 2011/92).
- 36 Slutligen ska EIB, enligt punkterna 78 och 82 i 2009 års förklaring, aktivt ägna sig åt att identifiera och främja projekt som leder till påtagligt minskade utsläpp av växthusgaser, med hjälp av metoder som banken ska undersöka och ta fram i samarbete med andra internationella finansinstitutioner, varvid dessa fördelar även ska beaktas i bankens finansiella och ekonomiska analyser.

Curtis-projektet och EIB:s finansiering

- 37 I en upphandling av förnybara energiprojekt som Konungariket Spanien genomförde år 2016 var en av vinnarna ett projekt som avsåg uppförande av ett biomassakraftverk i Curtis kommun (Teixeiro), som ligger i provinsen La Coruña i Galicien (Spanien). Kraftverket skulle ha en kapacitet på ungefär 50 megawatt och drivas med skogsavfall hämtat inom en radie på 100 km (nedan kallat Curtis-projektet).
- 38 Byggherren för Curtis-projektet kontaktade EIB i slutet av 2016 för att presentera projektets tekniska egenskaper och inleda diskussioner om möjligheten att erhålla finansiering från EIB.
- 39 Utifrån den tillgängliga informationen och resultaten av diskussionerna med byggherren enades EIB:s ansvariga tjänstemän om en preliminär informationsskrivelse om Curtis-projektet.
- 40 EIB:s direktion godkände den 4 december 2017 den preliminära informationsskrivelsen och gav ansvariga enheter tillåtelse att officiellt utreda Curtis-projektet.
- 41 En beskrivning av Curtis-projektet offentliggjordes den 13 december 2017 på EIB:s webbplats, i enlighet med de politiska kraven på öppenhet i EIB-koncernen, vilken omfattar EIB och Europeiska investeringsfonden. I beskrivningen angavs att elkraftproduktion utifrån förnybara källor medverkade till unionens mål att mildra effekterna av klimatförändringarna. Genom att säkerställa efterfrågan på skogsavfall, skulle projektet göra det möjligt att mildra effekterna av skogsbränderna i Galicien och bidra till hållbarhet i skogsbruket i regionen och i regionens ekonomiska verksamhet i allmänhet.
- 42 EIB anmodade Europeiska kommissionen att yttra sig över Curtis-projektet den 15 december 2017, såsom föreskrivs i artikel 19 i EIB:s stadga. Kommissionen tillstyrkte Curtis-projektet den 12 februari 2018.
- 43 Den 18 december 2017 begärde EIB ett yttrande från Konungariket Spanien i enlighet med artikel 19 i EIB:s stadga. Konungariket Spanien översände sitt yttrande den 20 december 2017 utan att anföra några invändningar.
- 44 Vid ett sammanträde den 20 mars 2018 godkände direktionen att ett förslag till finansiering av Curtis-projektet med EIB:s egna medel, med referensen "Doc 18/291" (nedan kallat finansieringsförslaget), skulle läggas fram för styrelsen och att en ansökan om EU-garanti för samma projekt skulle lämnas in till investeringskommittén i Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi), eftersom projektet hade en särskild riskprofil och därför ansågs utgöra en särskild verksamhet i den mening som avses i artikel 16.3 andra stycket i EIB:s stadga.
- 45 Efsis investeringskommitté godkände den 9 april 2018 att EU-garantin utnyttjades för Curtis-projektet.
- 46 Genom ett beslut som fattades vid ett sammanträde i Luxemburg (Luxemburg) den 12 april 2018 (nedan kallat det omtvistade beslutet), godkände styrelsen finansieringsförslaget i form av ett lån på högst 60 miljoner euro som skulle beviljas en särskild enhet som benämndes "Special Purpose Vehicle". Det omtvistade beslutet fördes in i protokollet från sammanträdet.

- 47 EIB underrättade byggherren om det omtvistade beslutet genom skrivelse av den 13 april 2018. EIB angav att det preliminära godkännandet av finansieringen av Curtis-projektet inte förpliktade EIB att bevilja lånet men gjorde det möjligt för byggherren att vidta nödvändiga åtgärder för att formalisera nämnda lån.
- 48 Det omtvistade beslutet offentliggjordes på EIB:s webbplats den 28 juni 2018.
- 49 Villkoren för finansieringen av Curtis-projektet förhandlades fram i detalj mellan byggherren och de olika långivarna, vilka utöver EIB inbegrep en affärsbank, ett exportkreditorgan, en nationell bank för ekonomisk stimulans och en mezzaninlånggivare. När alla parter hade enats om de slutliga villkoren och de olika granskningsrapporterna hade färdigställts presenterades resultatet av förhandlingarna och due diligence-förfarandet för direktionen i en slutskrivelse som direktionen godkände den 16 juli 2018.
- 50 Den 23 juli 2018 undertecknade EIB:s ansvariga tjänstemän en intern överenskommelse om villkoren i finansieringsavtalet för Curtis-projektet. Avtalshandlingarna undertecknades den 25 juli 2018.
- 51 Den första utbetalningen avseende EIB:s finansiering verkställdes den 29 augusti 2018. Curtis-projektet skulle enligt planerna vara slutfört före utgången av år 2019. Som EIB uppgav vid förhandlingen, som svar på en muntlig fråga från tribunalen, fortgår Curtis-projektet enligt planerna sedan dess.

Sökanden och sökandens bestridande av finansieringen av Curtis-projektet

- 52 Sökanden, ClientEarth, är en icke-statlig miljöskyddsorganisation.
- 53 Sökanden inkom den 9 augusti 2018 till EIB med en begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen och med beslut 2008/50.
- 54 Begäran om intern omprövning vilade på flera formella eller materiella grunder. I sak och i den mån det omtvistade beslutet kunde vila på resonemanget i finansieringsförslaget, anförde sökanden bland annat att styrelsen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den i det omtvistade beslutet ansåg att Curtis-projektet i hög grad skulle bidra till unionens politik genom att uppfylla tre av de mål som unionen eftersträvar.
- 55 Sökanden bestred först och främst slutsatsen att Curtis-projektet skulle bidra till att förverkliga spanska och europeiska mål i fråga om produktion av förnybar energi, energisäkerhet och miljömål. Sökanden påpekade vidare att det inte var styrkt att projektet bidrog till att förverkliga spanska och europeiska mål i fråga om produktion av förnybar energi, då det framhölls i finansieringsförslaget att det fanns en betydande risk för att allt träbränsle i biomassaverket inte skulle uppfylla hållbarhetsnormerna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 2009, s. 16), i den version som var tillämplig då det omtvistade beslutet fattades, eller att Curtis-projektet inte skulle genomföras inom utsatt tid. Sökanden påpekade att påståendet att projektet skulle bidra till att förverkliga ett mål om energisäkerhet motsades av konstaterandet i finansieringsförslaget, att projektet skulle ha ett litet ekonomiskt värde för det allmänna elsystemet, eftersom den spanska elmarknaden kännetecknades av en betydande överkapacitet.

- Vad gäller projektets bidrag till att förverkliga miljömål gjorde sökanden gällande att detta inte var styrkt, då projektet skulle ge för lite el för att faktiskt bidra till produktionsmålen för förnybar energi.
- 56 Sökanden bestred vidare slutsatsen att Curtis-projektet skulle bidra till att förebygga skogsbränder och till ett hållbart skogsbruk i Galicien. Sökanden anförde att denna slutsats vilade på en oriktig tolkning av Ley 7/2012 de montes de Galicia (regionen Galiciens lag 7/2012) av den 28 juni 2012 (BOE nr 217 av den 8 september 2012, s. 63275), och en oriktig bedömning av biomassakraftverkets faktiska effekter på skogsbruket i Galicien, vilka i praktiken kunde leda till en ökad risk för skogsbränder genom att gynna monokultur i skogsbruket.
- 57 Slutligen bestred sökanden också slutsatsen att Curtis-projektet var förenligt med EIB:s prioriteringar i fråga om lån till förmån för förnybar energi och till att motverka klimatförändringarna. Sökanden påpekade att denna slutsats vilade på en oriktig analys som överskattade Curtis-projektets verkningsgrad eller miljöfördelar, samtidigt som vissa betydande risker underskattades, vilka kunde påverka lönsamheten eller genomförandetiden för projektet liksom dess inverkan på miljön, exempelvis en ökad skogsavverkning i Galicien, vilket utmynnade i tvivel på att Curtis-projektet skulle vara till fördel sett till växthuseffekten.
- 58 Genom en skrivelse av den 30 oktober 2018, som undertecknades av EIB:s generalsekreterare och biträdande rättschef, underrättades sökanden om att begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet hade avvisats, eftersom begäran inte avsåg en åtgärd som kunde bli föremål för en intern omprövning, det vill säga en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen (nedan kallad den angripna rättsakten).
- 59 I den angripna rättsakten gjorde EIB för det första gällande att det omtvistade beslutet inte hade någon rättslig bindande effekt utanför banken och inte kunde ge upphov till några rättigheter för tredje man. Beslutet utgjorde endast en intern handling enligt artiklarna 9 och 19 i EIB:s stadga vilken var nödvändig för att banken skulle kunna underteckna motsvarande finansieringsavtal. Den behövde inte nödvändigtvis leda till ett sådant undertecknande eller ge motparten någon rätt att kräva ett sådant undertecknande. Ett sådant beslut var inte jämförbart med ett tilldelningsbeslut i en offentlig upphandling, eftersom det inte omfattades av ett förfarande som reglerades i offentlig upphandlingsrätt, eller med ett meddelande om offentlig upphandling, utan var hänförligt till det oinskränkta utrymme för skönsmässig bedömning i affärsmässigt och politiskt avseende som EIB har enligt fördragen och EIB:s stadga.
- 60 EIB argumenterade för det andra för att det omtvistade beslutet inte hade antagits enligt miljörätten i den mening som avses i artikel 2.1 f i Århusförordningen, där miljö rätt definieras som "lagstiftning som, oberoende av dess rättsliga grund, bidrar till att uppnå målen i [unionens] miljöpolitik enligt fördraget ...".
- 61 EIB har vidare gjort gällande, i fråga om sökandens argument att Curtis-projektet hade beviljats en EU-garanti av Efsi, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1017 av den 25 juni 2015 om [Efsi], Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå samt om ändring av förordningarna (EU) nr 1291/2013 och (EU) nr 1316/2013 – [Efsi] (EUT L 169, 2015, s. 1), enligt vilken det enligt sökanden ställdes krav på att miljöhänsyn skulle beaktas i samband med projektet, att oavsett om det var tillräckligt att en EU-garanti hade beviljats ett projekt som finansieras av EIB för att denna finansiering skulle omfattas av miljö rätten, hade beslutet om att bevilja en sådan garanti inte fattats av EIB:s styrelse utan av Efsis investeringskommitté.

62 Vad gäller argumentet att EIB hade åtagit sig att främja miljömålen i samband med användningen av bankens egna medel, anförde EIB att ett sådant åtagande inte var tillräckligt för att det skulle kunna slås fast att finansieringen av Curtis-projektet eller någon annan projektfinansiering som godkänts i enlighet med EIB:s stadga i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) hade godkänts av EIB med stöd av unionens miljö rätt. Ett sådant argument skulle på ett konstlat sätt utvidga gränserna för unionslagstiftningen utöver tillämpningsområdet för Århusförordningen, på ett sätt som vore oförenligt med EIB:s institutionella roll och stadgeenliga uppdrag.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 63 Sökanden har väckt den nu aktuella talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 januari 2019.
- 64 EIB inkom med sitt svaromål till tribunalens kansli den 22 mars 2019.
- 65 Kommissionen har ansökt om att få intervensera i målet till stöd för EIB:s yrkanden genom handling som inkom till tribunalens kansli den 6 april 2019. Sökanden avstod den 11 april 2019 från att yttra sig över interventionsansökan, medan EIB den 29 april 2019 angav att den inte hade några synpunkter på samma ansökan. Ordföranden på tribunalens första avdelning biföll interventionsansökan genom beslut av den 2 maj 2019.
- 66 Sökanden ingav sin replik till tribunalens kansli den 7 maj 2019.
- 67 Kommissionen inkom med en interventionsinlaga den 17 juni 2019.
- 68 EIB inkom med en duplik till tribunalens kansli den 3 juli 2019.
- 69 EIB och sökanden yttrade sig över kommissionens interventionsinlaga den 3 respektive den 8 juli 2019.
- 70 Den 4 augusti 2019 ingav sökanden, i enlighet med artikel 106.2 i tribunalens rättegångsregler, ett motiverat ställningstagande om en muntlig förhandling.
- 71 På grund av den partiella nytillsättningen i tribunalen tilldelades det nu aktuella målet en ny referent på andra avdelningen.
- 72 På förslag av andra avdelningen beslutade tribunalen, enligt artikel 28 i tribunalens rättegångsregler, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning. Eftersom en domare på avdelningen hade fått förhinder, utsåg tribunalens ordförande dessutom sig själv, med stöd av artikel 17.2 i rättegångsreglerna, för att göra sammansättningen fullständig i det nu aktuella målet. Tribunalens ordförande tog även ordförandeskapet för avdelningen i detta mål, i enlighet med artikel 10.5 i rättegångsreglerna.
- 73 Tribunalen (andra avdelningen) beslutade, på grundval av referentens rapport, att inleda det muntliga förfarandet.
- 74 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 24 juni 2020.

- 75 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara den angripna rättsakten, och
 - förplikta EIB att ersätta rättegångskostnaderna.
- 76 EIB har, med stöd av kommissionen, yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 77 Sökanden har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden består av två delar och avser oriktiga bedömningar vid tillämpningen av Århusförordningen. Genom denna första grund har sökanden i sak klandrat EIB för att banken, genom den angripna rättsakten, tillämpade vissa villkor som ska vara uppfyllda för att en handling ska kunna betraktas som en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i samma förordning på ett oriktigt sätt med avseende på det omtvistade beslutet. Den andra grunden avser åsidosättande av en formföreskrift, motiveringsskyldigheten.
- 78 EIB har med stöd av kommissionen anmodat tribunalen att innan den ens prövar sökandens två grunder fastställa att talan ska lämnas utan bifall, eftersom begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet inte heller kunde prövas på grund av att den var oförenlig med EIB:s oavhängighet i fråga om bankens finansiella verksamhet. EIB har också yrkat att talan ska ogillas såvitt avser de två grunder som åberopats som stöd för talan. Kommissionen har anfört sitt stöd för i synnerhet de argument som EIB har anfört mot den andra grunden för ogiltigförklaring.
- 79 Innan tribunalen prövar de två grunder för ogiltigförklaring som sökanden har åberopat till stöd för sin talan, ska tribunalen pröva den svarsgrund som anförts av EIB.

EIB:s svarsgrund

- 80 EIB har med stöd av kommissionen anmodat tribunalen att innan den över huvud taget prövar sökandens två grunder fastställa att talan ska lämnas utan bifall, eftersom begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet inte heller kunde prövas på grund av att den var oförenlig med EIB:s oavhängighet i fråga om dess finansiella verksamhet.
- 81 Sökanden har invänt att EIB i den angripna rättsakten inte angav som skäl för avvisningen av begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet att denna begäran var oförenlig med bankens oavhängighet på området för dess finansiella verksamhet, varför EIB inte med framgång kan göra gällande en sådan svarsgrund i samband med den nu aktuella talan.
- 82 Sökanden har i andra hand anfört att EIB, genom att inte nämna denna aspekt i den angripna rättsakten, åsidosatte sin motiveringsskyldighet, såsom påpekas i den andra grunden för talan.

- 83 Sökanden har anfört, såvitt EIB har åberopat sin självständighet och sin oavhängighet för att bemöta sökandens grunder till stöd för en ogiltigförklaring, att resonemanget är överdrivet, ogrundat och att det redan har underkänts flera gånger av unionsdomstolen.
- 84 Som svar på sökandens argument har EIB anfört att banken har rätt att föra fram en ny grund för avvisningen av begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet vid tribunalen, eftersom denna grund endast stärker den ståndpunkt som banken redan redogjort för i den angripna rättsakten, att begäran skulle avvisas, och är avsedd att bemöta argument som förts fram i ansökan, i enlighet med principerna om rätten till försvar, parternas likställighet i processen och ett kontradiktoriskt förfarande.
- 85 EIB har också bestritt att banken åsidosatt motiveringsskyldigheten, av det skälet att den inte hade någon skyldighet att i den angripna rättsakten föregripa och precisera alla argument som den skulle kunna utveckla i samband med en eventuell talan mot nämnda handling. Vid förhandlingen anförde EIB för första gången, som svar på tribunalens muntliga fråga, att banken som grund för avvisning i den angripna rättsakten hade anfört att begäran om intern omprövning var oförenlig med EIB:s oavhängighet på området för bankens finansiella verksamhet. I sjätte stycket i nämnda handling gjorde EIB gällande att "alla beslut som EIB fattar i frågan om ett potentiellt stödberättigat projekt ska beviljas stöd eller inte, och i förekommande fall om formen för detta stöd, omfattas av det utrymme för skönsmässig bedömning som [EIB] tillerkänns i fördragen och i sin stadga", och i åttonde stycket i samma handling, att sökandens ståndpunkt skulle leda till en situation som "inte längre skulle vara förenlig vare sig med EIB:s institutionella roll eller med dess uppdrag enligt stadgan".
- 86 Tribunalen ska i det nu aktuella fallet först pröva om EIB:s svarsgrund kan tas upp till sakprövning, mot bakgrund av sökandens invändningar mot denna grund.
- 87 Rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna omfattar bland annat, enligt artikel 41.2 c, en skyldighet för förvaltningen att motivera sina beslut. Enligt artikel 296 FEUF ska rättsakter som antas av unionens institutioner, organ och byråer vara motiverade. I artikel 10.2 i Århusförordningen anges även att den skriftliga ståndpunkt som intas av den unionsinstitution eller det unionsorgan som tar emot en begäran om intern omprövning av en av dess rättsakter ska ange skälen till sin ståndpunkt. De skäl som anförs ska göra det möjligt för klaganden att förstå den behöriga institutionens eller det behöriga organets resonemang (förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet TestBioTech m.fl./kommissionen, C-82/17 P, EU:C:2018:837, punkt 49).
- 88 Inom ramen för den granskning av lagenligheten som avses i artikel 263 FEUF, får tribunalen inte ersätta den motivering som lämnades i den överklagade rättsakten med sin egen motivering eller fylla ut en lucka i motiveringen av denna rättsakt med sin egen motivering, så att tribunalens prövning inte avser den bedömning som gjorts i rättsakten (se dom av den 18 juli 2013, UEFA/kommissionen, C-201/11 P, EU:C:2013:519, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 89 I det nu aktuella fallet framgår det klart och tydligt av det fjärde stycket i den angripna rättsakten att den enda grunden för avvisningen var att det omtvistade beslutet inte var en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen. Det framgår vidare klart och tydligt av femte och sjätte stycket i nämnda handling att denna grund i sig vilade på två underliggande grunder; den ena att det omtvistade beslutet inte hade någon rättsligt bindande effekt utanför EIB och den andra att beslutet inte hade antagits enligt miljörätten i den mening som avses i artikel 2.1 f i Århusförordningen.

- 90 Det var enbart vid prövningen av dessa två underliggande grunder, och inte av en självständig grund, som EIB på ett vagt och allmänt sätt åberopade sitt utrymme för skönsmässig bedömning i affärsmässigt och politiskt hänseende enligt fördraget och EIB:s stadga liksom sin institutionella roll och sitt uppdrag enligt nämnda stadga, för att underkänna sökandens tolkning som var oförenlig med begreppet förvaltningsåtgärd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen.
- 91 En prövning av denna svarsgrund i sak skulle således kunna leda till att tribunalen ersätter EIB:s motivering i den angripna rättsakten med sin egen, vilket tribunalen inte får göra. Om EIB i det nu aktuella fallet hade velat grunda sitt beslut på ytterligare en självständig grund, borde EIB ha upphävt den angripna rättsakten och antagit en ny, med stöd av nämnda grund.
- 92 Mot bakgrund av det ovan anförda kan tribunalen inte ta upp den grund som EIB anfört till sitt försvar, att begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet inte kunde prövas på grund av att den var oförenlig med EIB:s oavhängighet på området för bankens finansiella verksamhet.

Prövning i sak

- 93 Den andra av de två grunder för ogiltigförklaring som anförts till stöd för talan rör ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift för den angripna rättsakten, nämligen skyldigheten att motivera den. Den första grunden, avseende oriktiga bedömningar vid tillämpningen av Århusförordningen, avser den angripna rättsaktens lagenlighet i materiellt avseende.
- 94 I och med att unionsdomstolen inte kan pröva en rättsakt i sak om den inte åtföljs av en tillräcklig motivering av en väsentlig del av resonemanget som avgjorde upphovsmannens val, ska tribunalen först pröva om rättsakten är tillräckligt motiverad innan tribunalen tar upp de grunder som anförts av parterna för att bestrida rättsakten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2009, Tirrenia di Navigazione m.fl./kommissionen, T-265/04, T-292/04 och T-504/04, ej publicerad, EU:T:2009:48, punkterna 98 och 99).
- 95 Tribunalen ska därför pröva den andra grunden före den första.

Den andra grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 96 Sökanden har anmärkt att EIB inte iakttog sin motiveringsskyldighet när den angripna rättsakten antogs. Den utgör en rättsakt som omfattas av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF och de rättigheter som erkänns i artikel 41.2 c och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Detta medgavs av generaladvokaten Szpunar i punkt 49 i förslaget till avgörande i målet TestBioTech m.fl./kommissionen (C-82/17 P, EU:C:2018:837). Sökanden menar att den angripna rättsakten inte är tillräckligt motiverad för att man ska kunna förstå skälen till att EIB fann att det omtvistade beslutet, vilket avsågs med begäran om intern omprövning, inte uppfyllde vissa villkor för att kunna betecknas som en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen, dels villkoret att den ska antas "enligt miljöretten", dels villkoret att den ska ha "rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga". Sökanden har särskilt kritiserat EIB för att banken i den angripna rättsakten inte bemötte alla de faktiska och rättsliga argument som sökanden hade anfört i begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet.

- 97 EIB har bestritt sökandens argument och har anfört att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.
- 98 Det framgår av den rättspraxis som anges ovan i punkt 87 att den angripna rättsakten omfattas av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF, vilken det erinras om i artikel 10.2 i Århusförordningen.
- 99 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur det unionsorgan som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs av den kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 5 mars 2009, Frankrike/rådet, C-479/07, ej publicerad, EU:C:2009:131, punkt 49 och där angiven rättspraxis). I synnerhet ska en rättsakt som går någon emot anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för de berörda (se dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 100 Det framgår även av rättspraxis att motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan om motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan om den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (dom av den 5 mars 2009 Frankrike/rådet, C-479/07, ej publicerad, EU:C:2009:131, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 101 I den angripna rättsakten avvisade EIB begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet med motiveringen att den inte avsåg en handling som kunde bli föremål för en intern omprövning, det vill säga en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen. Denna ståndpunkt grundade sig i sak på de skäl som jag redogör för ovan i punkterna 59–62, närmare bestämt att det omtvistade beslutet inte uppfyllde vissa villkor i artikel 2.1 g i Århusförordningen för att kunna betraktas som en förvaltningsåtgärd, i och med att det inte hade någon rättsligt bindande effekt utanför banken och att det inte hade antagits enligt miljörätten.
- 102 Skälen i den angripna rättsakten var mot denna bakgrund tillräckliga för att sökanden skulle kunna förstå varför EIB hade avvisat sökandens begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet och kunna bestrida grunden till dessa skäl inom ramen för den första grunden för talan. Dessa skäl är också tillräckliga för att tribunalen ska kunna företa en domstolsprövning av rättsakten i materiellt hänseende, genom att pröva den första grunden för talan (se nedan punkterna 105–173).
- 103 Sökanden kan således inte med framgång göra gällande att EIB har åsidosatt sin skyldighet att motivera den angripna rättsakten, med hänsyn till den motivering som faktiskt finns i denna.
- 104 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden, avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Den första grunden: oriktig bedömning vid tillämpningen av Århusförordningen

- 105 Sökanden har i sak klandrat EIB för att banken, genom att anta den angripna rättsakten, tillämpade vissa villkor för att en rättsakt ska kunna kvalificeras som förvaltningsåtgärd enligt artikel 2.1 g i Århusförordningen felaktigt med avseende på det omtvistade beslutet.
- 106 Grunden består av två delgrunder. Den första avser en oriktig tillämpning av villkoret att åtgärden ska ha ”rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet i fråga” och den andra, en oriktig tillämpning av villkoret att åtgärden ska ha vidtagits ”enligt miljöretten”.
- 107 Tribunalen erinrar inledningsvis om att unionsrättsliga bestämmelser enligt fast rättspraxis, så långt det är möjligt, ska tolkas mot bakgrund av folkrätten, i synnerhet när dessa bestämmelser syftar just till att genomföra ett internationellt avtal som unionen har ingått (dom av den 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 22; se även dom av den 19 december 2019, *Nederlands Uitgeversverbond och Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, punkt 38 och där angiven rättspraxis). När unionsdomstolen har haft att tolka bestämmelser i direktiv som med avseende på medlemsstaterna genomför kraven i artikel 9.4 i Århuskonventionen, har unionsdomstolen påpekat att det syfte som eftersträvs av lagstiftaren är att ge den berörda allmänheten ”en omfattande tillgång till rättslig prövning” och att detta syfte ingår mer allmänt i unionslagstiftarens vilja att bevara, skydda och förbättra miljön och att ge allmänheten en aktiv roll i detta sammanhang (dom av den 11 april 2013, *Edwards och Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, punkterna 31 och 32). Även om Århuskonventionen tillerkände parterna i konventionen ett visst handlingsutrymme vid genomförandet av artikel 9.3 i denna konvention, har unionsdomstolen ändå varit angelägen om att skydda konventionens ändamålsenliga verkan och syften vad gäller den skyldighet till genomförande som åligger medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i de förenade målen rådet m.fl./Vereniging Milieudéfensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 132 och där angiven rättspraxis). Av liknande skäl bör de två villkoren i punkt 106 ovan, så långt det är möjligt, tolkas mot bakgrund av artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen (se, analogt, dom av den 18 juli 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, C-515/11, EU:C:2013:523, punkt 32 och där angiven rättspraxis) och således mot bakgrund av kravet på att säkerställa en effektiv möjlighet för klaganden att få sin sak prövad i domstol.
- 108 Vidare ska den första grundens andra del av lämplighets-skäl prövas före den första delgrunden.

– Den första grundens andra del: felaktig tillämpning av villkoret i artikel 2.1 g i Århusförordningen, att åtgärden ska ha vidtagits ”enligt miljöretten”

- 109 Sökanden har kritiserat EIB för att banken, när den antog den angripna rättsakten, tillämpade villkoret i artikel 2.1 g i Århusförordningen, att åtgärden ska vidtas ”enligt miljöretten”, felaktigt med avseende på det omtvistade beslutet.
- 110 Sökanden har anfört att begreppet miljörett, enligt definitionen i artikel 2.1 f i Århusförordningen, enligt rättspraxis har en vidsträckt betydelse som inte endast är begränsad till frågor som rör miljöskydd i strikt bemärkelse. Begreppet omfattar alla unionsrättsliga bestämmelser som bidrar till att uppnå målen för unionens miljöpolitik, oberoende av rättslig grund eller art. Sökanden har anfört att det angavs i begäran om intern omprövning av det omtvistade beslutet vilka miljörettsliga bestämmelser som EIB inte hade iakttagit i det omtvistade beslutet.

- 111 Sökanden menar att omständigheterna kring styrelsens antagande av det omtvistade beslutet visar att det antogs enligt miljörätten, såsom den definieras i artikel 2.1 f i Århusförordningen.
- 112 EIB har bestritt sökandens argument med stöd av kommissionen och har gjort gällande att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.
- 113 EIB har gjort gällande att det omtvistade beslutet antogs enligt artikel 19.3 i EIB:s stadga, det vill säga en bestämmelse i unionens primärrätt som inte avser miljön. Det framgår av artikel 2.1 f i Århusförordningen att begreppet miljörätt, i denna förordning, ska anses avse bestämmelser i unionens sekundärrättsliga lagstiftning som bidrar till att uppnå unionens miljöpolitiska mål. Det faktum att EIB eftersträvar miljömål inom ramen för transaktioner som finansieras med bankens egna medel räcker inte för att slå fast att det omtvistade beslutet eller något annat beslut av samma slag har antagits med stöd av unionens miljölagstiftning och, framför allt, att det skulle strida mot vissa specifika bestämmelser i miljörätten, som anges i skäl 18 till Århusförordningen och i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Skälen till det omtvistade beslutet är i detta avseende inte relevanta, och inte heller hänvisningen till ett direktiv som till sin art endast riktar sig till medlemsstaterna. En alltför vidsträckt tolkning av begreppet miljörätt skulle vara konstlad, gå utöver tillämpningsområdet för Århusförordningen och undergräva EIB:s oavhängighet på området för dess finansiella verksamhet och stadgeenliga uppdrag. EIB ska i sitt uppdrag enligt artikel 309 FEUF bland annat bidra till en balanserad och hindersfri utveckling av den inre marknaden i unionens intresse och underlätta finansieringen av projekt som uppfyller vissa kriterier genom att bevilja lån och garantier. EIB:s beslut är investeringsbeslut som inte direkt genomför miljörätten. Det är byggherrarnas sak att iaktta denna skyldighet vid projektens genomförande, under de behöriga nationella myndigheternas kontroll. Den omständigheten att Curtis-projektet påverkar miljön är på samma sätt en faktisk omständighet som inte gör det möjligt att i rättsligt hänseende slå fast att det omtvistade beslutet antogs enligt miljörätten.
- 114 EIB har avvisat alla hänvisningar till den rättsordning som gäller för den av Efsi beviljade EU-garantin, i synnerhet i förordning 2015/1017, och anser att denna rättsordning inte är relevant, eftersom det omtvistade beslutet inte antogs i enlighet med denna ordning. Styrelsens beslut är oberoende av beslutet av Efsis investeringskommitté. Den rättsordning som gäller för EU-garantin och beviljandet av denna garanti till Curtis-projektet har flera andra allmänna mål än miljö- och resursskydd. I artikel 3 i förordning nr 2015/1017 anges tydligt att syftet med EU-garantin är investeringar och stöd till små och medelstora företag snarare än de miljömål som anges i artikel 191.1 och artikel 192.2 FEUF.
- 115 EIB har också avvisat argumenten avseende den rättsliga ramen kring antagandet av det omtvistade beslutet och de uppgifter som ligger till grund för beslutet. 2009 års förklaring är endast avsedd som vägledning för utredning av projekt innan beslut om finansiering fattas. Det rör sig om en intern handling som inte ändrar EIB:s uppdrag enligt EUF-fördraget, där främjande av miljöskyddet inte anges som en huvuduppgift. Den omständigheten att det i förslaget till finansiering av Curtis-projektet bland annat anges att projektet har miljöfördelar är vidare inte tillräckligt för att det omtvistade beslutet, som antogs på grundval av detta förslag, ska anses ha antagits enligt miljörätten.
- 116 Den första grundens andra del väcker frågan huruvida EIB gjorde en oriktig bedömning när banken i den angripna rättsakten ansåg att det omtvistade beslutet inte var en åtgärd med individuell räckvidd som antagits enligt miljörätten, i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen.

- 117 Miljörätt definieras i artikel 2.1 f i Århusförordningen som all unionslagstiftning som, oberoende av dess rättsliga grund, bidrar till att uppnå målen i unionens miljöpolitik enligt EUF-fördraget: att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.
- 118 Det framgår av lydelsen i artikel 2.1 f i Århusförordningen att unionslagstiftaren, genom hänvisningen till de mål som anges i artikel 191.1 FEUF, har avsett att ge begreppet miljörätt, vid tillämpningen av denna förordning, en vid betydelse som inte begränsas till frågor gällande miljöskydd i strikt bemärkelse (dom av den 14 mars 2018, TestBioTech/kommissionen, T-33/16, EU:T:2018:135, punkterna 43 och 44; se även, för ett liknande resonemang, förslaget till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i de förenade målen rådet m.fl./Vereniging Milieudéfensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 128).
- 119 Detta bekräftas för övrigt av artikel 192.2 FEUF, enligt vilken miljörätten i den mening som avses i avdelning XX i FEU-fördraget även kan omfatta bestämmelser av främst skattekaraktär, åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller indirekt berör tillgången till dessa resurser, markanvändning och åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning. En restriktiv tolkning av begreppet miljörätt skulle få till följd att sådana bestämmelser och åtgärder till stor del inte skulle omfattas av detta rättsområde (dom av den 14 mars 2018, TestBioTech/kommissionen, T-33/16, EU:T:2018:135, punkt 45).
- 120 I artikel 2.2 i Århusförordningen anges dessutom att de förvaltningsåtgärder och förvaltningsförsummelser som avses inte omfattar åtgärder som vidtas eller försummelser som begås av en unionsinstitution eller ett unionsorgan i egenskap av överprövande förvaltningsinstans i enlighet med exempelvis artiklarna 101, 102, 106, 107, 228, 258, 260 och 325 FEUF, vilka gäller konkurrensregler, överträdelseförfaranden, ombudsmannaförfaranden och Olaf-förfaranden. Den omständigheten att unionslagstiftaren har bedömt det nödvändigt att inkludera sådana undantag tyder även på att begreppet miljörätt i den mening som avses i Århusförordningen i princip ska ges en extensiv tolkning (dom av den 14 mars 2018, TestBioTech/kommissionen, T-33/16, EU:T:2018:135, punkt 46).
- 121 Vidare ska hänvisningen till "[unions]lagstiftning" i artikel 2.1 f i Århusförordningen förstås så, att den avser alla bestämmelser i unionens sekundärrätt som har en allmän räckvidd, i motsats till en förvaltningsåtgärd, som i artikel 2.1 g i Århusförordningen definieras som "en åtgärd med individuell räckvidd". Då denna förordning antogs, det vill säga den 6 september 2006, hade Lissabonfördraget, som undertecknades den 13 december 2007, ännu inte infört den åtskillnad i unionsrätten, bland rättsakterna med allmän räckvidd, mellan lagstiftningsakter som antas enligt ett lagstiftningsförfarande och regleringsakter, som antas enligt ett annat förfarande. Hänvisningen till detta begrepp utesluter således inte att bestämmelser i en regleringsakt, i den mening som avses i Lissabonfördraget, det vill säga en rättsakt med allmän räckvidd som inte antagits vare sig enligt ett vanligt lagstiftningsförfarande eller enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande enligt artikel 289.1–289.3 FEUF, beaktas som miljörätt.
- 122 En sådan restriktiv definition skulle för övrigt innebära att inga rättsakter med allmän räckvidd som EIB antagit över huvud taget skulle kunna beaktas, till exempel de förklaringar om principer och normer eller de strategier som EIB antagit vid utövandet av sin institutionella oavhängighet (se ovan punkterna 28–36).

- 123 EIB:s organ ska nämligen, för att förverkliga målen i EUF-fördraget, anta, bland annat i form av politik, strategier, anvisningar, principer eller normer, interna regler med allmän räckvidd, som ska offentliggöras och genomföras i vederbörlig ordning, vilka, oavsett om de är bindande eller inte i strikt bemärkelse, begränsar EIB:s utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av dess verksamhet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 27 april 2012, De Nicola/EIB, T-37/10 P, EU:T:2012:205, punkt 40 och där angiven rättspraxis, dom av den 16 september 2013, De Nicola/EIB, T-618/11 P, EU:T:2013:479, punkt 36, och dom av den 19 juli 2017, Dessi/EIB, T-510/16, ej publicerad, EU:T:2017:525, punkt 43). När unionsdomstolen prövar lagenligheten av en rättsakt som antagits av EIB, ska hänsyn tas till de interna regler som EIB har antagit (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 16 september 2013, De Nicola/EIB, T-618/11 P, EU:T:2013:479, punkt 42).
- 124 I det nu aktuella fallet finns det således, i motsats till vad EIB anförde vid förhandlingen, skäl att likställa regler av allmän räckvidd som reglerar dess verksamhet i fråga om beviljande av lån för att förverkliga miljömål i EUF-fördraget, i synnerhet miljökriterier för att projekt ska vara berättigade till finansiering av EIB, med bestämmelser i unionens miljö rätt, i den mening som avses i artikel 2.1 f i Århusförordningen.
- 125 Slutligen framgår det av lydelsen och systematiken i artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, mot bakgrund av vilken Århusförordningen i möjligaste mån ska tolkas (se ovan punkt 107), att alla myndighetsåtgärder som strider mot bestämmelser i miljö rätten ska kunna bestridas. Tillgången till rättslig prövning i fråga om miljön ska således inte begränsas till att enbart omfatta myndighetsåtgärder som formellt har en miljö rättslig bestämmelse som rättslig grund.
- 126 Av alla dessa skäl och för att göra en allmän tolkning av artikel 9.3 i Århuskonventionen som är följdriktig och förenlig med kravet på tillräckliga och effektiva rättsmedel (se ovan punkt 4), ska begreppet åtgärd med allmän räckvidd som antagits enligt miljö rätten, som anges i artikel 2.1 g i Århusförordningen, ges en vid tolkning, så att tolkningen inte endast, som EIB med stöd av kommissionen har anförut, omfattar åtgärder med individuell räckvidd som antas med stöd av en bestämmelse i sekundärrätten som bidrar till att uppnå unionens miljömål, såsom de anges i artikel 191.1 FEUF, utan så att tolkningen omfattar alla åtgärder med individuell räckvidd som omfattas av krav i unionens sekundärrätt som, oberoende av rättslig grund, direkt är avsedda att förverkliga unionens miljö politiska mål.
- 127 Det återstår således att pröva huruvida det omtvistade beslutet kan anses utgöra en sådan åtgärd med individuell räckvidd.
- 128 I detta avseende framgår det av punkt 11 i protokollet från sammanträdet den 12 april 2018, såsom det förts till handlingarna i det nu aktuella målet, att styrelsen genom det omtvistade beslutet godkände finansieringsförslaget vid detta möte.
- 129 Det framgick av punkterna 21–23 i finansieringsförslaget att Curtis-projektet skulle ge ett betydande bidrag till unionens politik, eftersom projektet bidrog till de spanska och europeiska målen för produktion av förnybar energi och till att trygga energiförsörjningen och förverkliga miljömål. Det skulle också bidra till att förebygga skogsbränder och till ett hållbart skogsbruk i Galicien genom att stimulera den lokala efterfrågan på skogsavfall. Finansieringen av projektet var förenlig med och bidrog till EIB:s prioritering av förnybar energi och verksamhet till förmån för klimatet i sin utlåningspolitik.

- 130 I punkt 24 i finansieringsförslaget angavs att projektet var berättigat till finansiering från EIB enligt artikel 309 första stycket c FEUF, eftersom det tillgodosåg ett gemensamt intresse på energiområdet.
- 131 I punkt 25 i finansieringsförslaget angavs att Curtis-projektet avhjälpste en brist på marknaden, eftersom projekt för kraftvärmeproduktion med låga koldioxidutsläpp minskade de externa kostnaderna för koldioxid och luftföroreningar.
- 132 Vidare angavs i punkt 30 i finansieringsförslaget att Curtis-projektet bidrog till målen om förnybar energi till 2020 i den spanska handlingsplanen för förnybar energi, vilken antagits i enlighet med artikel 4.1 i direktiv 2009/28, i den version som var tillämplig då det omtvistade beslutet antogs.
- 133 I punkt 34 i finansieringsförslaget angavs slutligen att Curtis-projektet, sett till dess "[h]ållbarhet, [var] miljömässigt och socialt godtagbart för finansiering [av EIB]", i den mån "lämpliga villkor [var] uppfyllda (se faktabladet om miljömässiga och sociala aspekter)".
- 134 I faktabladet om Curtis miljömässiga och sociala aspekter av den 12 april 2018 (nedan kallat faktabladet), vilket nämns i punkt 34 i finansieringsförslaget, redovisades resultaten av en bedömning av projektets miljökonsekvenser som den behöriga nationella myndigheten hade beslutat att genomföra i enlighet med artikel 4.2 i direktiv 2011/92, i den lydelse som var tillämplig då det omtvistade beslutet antogs.
- 135 Vidare angavs i faktabladet vilka åtaganden som projektets byggherre hade gjort för att säkerställa hållbarhet hos den biomassa som skulle användas i projektet, utifrån vissa kriterier som angavs i faktabladet. Byggherren hade i synnerhet gjort en utfästelse om att den biomassa som skulle användas i Curtis-projektet skulle uppfylla hållbarhetskriterierna i direktiv 2009/28, i den version som var tillämplig då det omtvistade beslutet antogs, och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 295, 2010, s. 23), som var avsett att motverka olaglig avverkning och den därmed sammanhängande handeln.
- 136 I faktabladet angavs slutligen vilket koldioxidavtryck projektet skulle ha, vilket EIB hade beräknat i enlighet med sina egna bedömningsmetoder. Det framhölls att den sammantagna effekten av projektet, i och med att det skulle ersätta den kombinerade elkraftproduktionen i nya och befintliga elkraftverk, skulle bli en nettominskning av utsläppen av koldioxidekvivalenter med 151 kiloton per år.
- 137 EIB slog fast i faktabladet att Curtis-projektet mot bakgrund av ovan angivna resultat och utfästelser var godtagbart i miljömässigt och socialt hänseende för finansiering av EIB.
- 138 Det följer av det ovan anförda att det fastställdes i det omtvistade beslutet, i enlighet med unionsrätten och de interna regler av allmän räckvidd som reglerade EIB:s utlåningsverksamhet som anges ovan i punkterna 28–36, att vissa miljökriterier för finansieringsberättigande som EIB antagit vid utövandet av sin institutionella oavhängighet och som direkt avsåg förverkligandet av unionens miljöpolitiska mål, var uppfyllda i det aktuella fallet.
- 139 Det framgår särskilt av uppgifterna i handlingarna i målet att det omtvistade beslutet antogs av det skälet att Curtis-projektet uppfyllde målen för EIB:s låneverksamhet och de miljökriterier för finansieringsberättigande som följde av 2009 års förklaring och av klimatstrategin, inte minst eftersom det bidrog till europeiska och spanska mål i fråga om förnybar energi, att det uppfyllde

hållbarhetskriterierna och bestämmelser avsedda att motverka olaglig avverkning i unionens sekundärrätt och att det möjliggjorde en nettominskning av utsläppen av koldioxidekvivalenter på spansk och europeisk nivå.

- 140 I den del det fastställdes i det omtvistade beslutet att Curtis-projektet uppfyllde miljökriterierna för finansieringsberättigande var det verkligen en åtgärd enligt miljöretten som har individuell räckvidd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen.
- 141 I och med att det omtvistade beslutet antogs av styrelsen, är det däremot inte relevant huruvida ett annat beslut om Curtis-projektet, som fattades av Efsis investeringskommitté och som innebar att projektet beviljades EU-garanti (se ovan punkt 45), enligt sökanden också antogs i enlighet med krav som syftar till att uppfylla unionens miljöpolitiska mål.
- 142 Mot bakgrund av vad som fastställs ovan i punkterna 138–140, har sökanden i det aktuella fallet fog för att påstå att EIB gjorde en oriktig bedömning när banken angav att det omtvistade beslutet inte kunde betraktas som en åtgärd med individuell räckvidd som vidtagits enligt miljöretten i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen och följaktligen som en rättsakt som kan bli föremål för en intern omprövning i enlighet med artikel 10.1 i samma förordning.
- 143 Talan ska således bifallas såvitt avser den första grundens andra del. Villkoret för att en handling ska kunna betraktas som en "förvaltningsåtgärd" i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen – vilka har bestritts i de båda delgrunderna i nämnda grund – är emellertid kumulativa, och därför är det nödvändigt att också pröva den första delgrundens i samma grund.

– Den första grundens första del: oriktig tillämpning av villkoret i artikel 2.1 g i Århusförordningen, att rättsakten ska ha "en effekt som är rättsligt bindande utanför institutionen eller organet i fråga"

- 144 Sökanden har klandrat EIB för att banken, när den antog den angripna rättsakten, tillämpade villkoret i artikel 2.1 g i Århusförordningen, att rättsakten ska ha en "effekt som är rättsligt bindande utanför institutionen eller organet i fråga", felaktigt med avseende på det omtvistade beslutet.
- 145 EIB har bestritt sökandens argument med stöd av kommissionen och har anfört att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.
- 146 EIB anser att banken i enlighet med rättspraxis har stöd för att avvisa en begäran om intern omprövning vilken, som i det nu aktuella fallet, inte uppfyller vissa villkor i Århusförordningen för att en sådan begäran ska kunna lämnas in. Som framgår av skrivelsen av den 13 april 2018 till byggherren innebar inte det omtvistade beslutet att EIB förpliktades att bevilja lånet till den särskilda enheten i Curtis-projektet, och det medförde inte heller några rättigheter för projektets byggherre eller någon förändring av byggherrens rättsliga ställning. De enda handlingar som i detta avseende hade en rättsligt bindande effekt utanför banken var avtalshandlingarna angående EIB:s finansiering av Curtis-projektet, vilka undertecknades den 25 juli 2018 men vilka inte utgjorde en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g och artikel 10.1 i Århusförordningen. Det omtvistade beslutet var bara en obligatorisk etapp i EIB:s interna beslutsprocess. Eftersom det rörde sig om en projektfinansiering, genomfördes beslutsprocessen i två steg. Styrelsen gav först sitt principiella medgivande till EIB:s finansiering av Curtis-projektet, utan att välja ut vem som skulle beviljas lånet. Därefter godkände direktionen slutgiltigt

finansieringen efter att, i enlighet med det omtvistade beslutet och enligt artikel 11.3 i EIB:s stadga, ha fastställt de slutliga villkoren för denna finansiering inom ramen för styrelsens principiella medgivande. En avgörande etapp var förhandlingen av avtalet vilken genomfördes av ansvariga enheter vid EIB. Det fanns inga garantier om att förhandlingen skulle bli framgångsrik, vilket tidigare erfarenheter av andra projekt vittnar om.

- 147 EIB menar, med stöd av kommissionen, att handlingar som upprättas i dess interna beslutsprocess och låneavtal inte är förvaltningsåtgärder i den mening som avses i artikel 2.1 g och artikel 10.1 i Århusförordningen. Detta stämmer överens med EIB:s oavhängighet på området för dess finansiella verksamhet och med det faktum att EIB:s bankverksamhet inte kan likställas med en förvaltningsverksamhet. Situationen i det nu aktuella fallet är således inte jämförbar med situationen i de mål i vilka domen av den 31 januari 2019, *International Management Group/kommissionen* (C-183/17 P och C-184/17 P, EU:C:2019:78) meddelades, i vilka det var utrett att det rörde sig om en förvaltningsåtgärd. Artikel 271 c FEUF, som sökanden har åberopat, syftar enbart till att bevara de särskilda processuella rättigheter som medlemsstaterna och kommissionen tilldelats genom artikel 19 i EIB:s stadga i dess interna beslutsprocess avseende beviljande av lån. Bestämmelsen medför ingen rätt att bestrida beslut om lånebeviljande i materiellt hänseende. Förfarandet för intern omprövning enligt artikel 10 i Århusförordningen syftar inte till att förbättra kvaliteten på beslutsprocessen, utan till att bredda vissa sökandes tillgång till de befintliga rättsmedlen vid unionsdomstolarna i enlighet med artikel 12 i samma förordning. En intern omprövning kan inte begäras av en handling som inte kan angripas i den mening som avses i artikel 263 FEUF, eftersom den inte får någon rättsverkan som strider mot miljöretten i förhållande till tredje man.
- 148 Den första delen av den första grunden väcker frågan huruvida EIB, i den angripna rättsakten, gjorde en oriktig bedömning när banken ansåg att det omtvistade beslutet inte var en åtgärd som hade "en effekt som är rättsligt bindande utanför institutionen eller organet i fråga" i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen.
- 149 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det administrativa förfarandet för intern omprövning enligt artikel 10 i Århusförordningen banar väg för en talan vid Europeiska unionens domstol vilken, enligt artikel 12 i samma förordning, ska väckas "i enlighet med tillämpliga bestämmelser i [EUF-]fördraget" och således, i princip, under iakttagande av villkoren i artikel 263 FEUF. Med hänsyn till det samband som således finns mellan begreppet åtgärd som har "rättsligt bindande effekt utanför institutionen" i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen, och begreppet rättsakt som har "rättsverkan i förhållande till tredje man", i den mening som avses i artikel 263 FEUF, är det rimligt, för den allmänna följdriktighetens skull, att tolka det förstnämnda begreppet i enlighet med det andra.
- 150 Kommissionen och därefter EIB har i sak föreslagit att det först ska fastställas att det omtvistade beslutet inte är en förvaltningsåtgärd, eftersom det hänför sig till EIB:s finansiella verksamhet, i vilken banken måste kunna handla oavhängigt.
- 151 Som fastställs ovan i punkt 92 kan EIB under de aktuella omständigheterna inte anföra en svarsgrund som är avsedd att göra gällande att sökandens begäran om intern omprövning enligt artikel 10 i Århusförordningen och beslut 2008/50 var oförenlig med den "särskilda ställning" som EIB tillerkänns i EUF-fördraget.

- 152 Tribunalen ska således endast undersöka om det omtvistade beslutet har ”rättsligt bindande verkan utanför institutionen eller organet i fråga”, i den mening som avses i artikel 2.1 g i Århusförordningen, och därefter om det ”ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man” i den mening som avses i artikel 263 FEUF.
- 153 För att avgöra om rättsakter eller beslut ”ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man” i den mening som avses i artikel 263 FEUF, ska tribunalen enligt fast rättspraxis fästa vikt vid innebörden, i stället för formen, i dessa rättsakter eller beslut och undersöka om de medför bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att på ett tydligt sätt förändra sökandens rättsliga ställning (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 21 juni 2007, Finland/kommissionen, C-163/06 P, EU:C:2007:371, punkt 40 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 2 september 2009, E.ON Ruhrgas och E.ON Földgáz Trade/kommissionen, T-57/07, ej publicerat, EU:T:2009:297, punkt 30 och där angiven rättspraxis). Så är inte fallet med interna åtgärder som inte har någon verkan utanför den inre sfären inom den EU-institution, det EU-organ eller den EU-byrå som har vidtagit dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 1959, Phoenix-Rheinrohr/Höga myndigheten, 20/58, EU:C:1959:14, s. 181). När det gäller rättsakter eller beslut som upprättas i flera steg, bland annat efter ett internt förfarande, är så inte heller fallet med handlingar eller beslut som är rent förberedande, i den del de inte med avseende på någon aspekt av nämnda förfarande slutgiltigt slår fast EU-institutionens, EU-organets eller EU-byråns ståndpunkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2002, Satellimages TV5/Commission, T-95/99, EU:T:2002:62, punkterna 32–41). Så är inte heller fallet med rättsakter eller beslut som endast är av verkställande karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 1988, Les Verts/parlamentet, 190/84, EU:C:1988:94, punkterna 7 och 8; se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet Ismeri Europa/revisionsrätten, C-315/99 P, EU:C:2001:243, punkt 47).
- 154 I det nu aktuella fallet ska tribunalen granska såväl innehållet i det omtvistade beslutet som det sammanhang i vilket det antogs, för att göra den prövning som avses ovan i punkt 152 mot bakgrund av de principer som det erinras om ovan i punkt 153.
- 155 Enligt artikel 9.1 i EIB:s stadga ankommer det på styrelsen att besluta om beviljande av finansiering och fastställa räntesatserna för lånen. Styrelsen kan på grundval av ett beslut som fattas med kvalificerad majoritet delegera vissa av sina uppgifter till direktionen. Om styrelsen delegerar vissa uppgifter ska den fastställa villkoren och formerna för delegeringen och övervaka genomförandet av denna. I artikel 11.3 i EIB:s stadga anges att direktionen ska ansvara för EIB:s löpande verksamhet, under ordförandens ledning och under styrelsens kontroll. Den ska förbereda styrelsens beslut, särskilt i fråga om beviljande av finansiering, och se till att dessa beslut verkställs.
- 156 I artikel 17 i EIB:s arbetsordning, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet, det vill säga efter ändringarna av den 20 januari 2016 (EUT L 127, 2016, s. 55), anges följande: ”Protokoll ska föras vid styrelsemötena. De ska undertecknas av mötets ordförande och ordföranden som leder mötet då de godkänns samt av sekreteraren vid mötet.”
- 157 I artikel 18.1 i samma arbetsordning föreskrivs dessutom följande:

”Enligt artikel 9.1 i [EIB:s stadga] ska styrelsen utöva följande befogenheter:

...

Den ska godkänna finansierings- och garantitransaktionerna som föreslagits av direktionen. ...”

- 158 Enligt artikel 18.2 i EIB:s arbetsordning ska styrelsen ”generellt säkerställa att [EIB] förvaltas enligt sunda principer i överensstämmelse med [EU-]fördraget, stadgan, riktlinjerna som fastställts av bankens råd och andra texter som reglerar [EIB:s] verksamhet när den utför sin uppgift inom ramen för [EU-]fördraget”.
- 159 I artikel 18.3 i EIB:s arbetsordning erinras om möjligheten att delegera till direktionen enligt artikel 9.1 i EIB:s stadga, samtidigt som det anges att ett sådant beslut ska fattas med kvalificerad majoritet.
- 160 Styrelsen ska enligt artikel 18.4 i EIB:s arbetsordning ”utöva alla övriga befogenheter som anges i [EIB:s stadga] och ska tilldela direktionen, i de regler och beslut som den antar, de tillhörande genomförandebefogenheterna, då direktionen ansvarar för [EIB:s] löpande verksamhet under presidentens ledning och under styrelsens kontroll enligt artikel 11.3 i stadgan.”
- 161 Såsom anges ovan framgår det av punkt 11 i protokollet från sammanträdet den 12 april 2018, såsom det förts till handlingarna i det nu aktuella målet, att styrelsen vid detta sammanträde godkände finansieringsförslaget.
- 162 Det framgår av punkt 5 i finansieringsförslaget att Curtis-projektet, för att vara berättigat till stöd enligt 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 (kungligt dekret 413/2014 om reglering av produktion av el från förnybara energikällor, kraftvärme och avfall) av den 6 juni 2014 (BOE nr 140 av den 10 juni 2014, s. 43876), skulle vara slutfört, provkört och i drift den 28 mars 2020, vilket innebar en mycket pressad tidsplan för slutförandet och, i slutändan, för godkännandet av finansieringen. EIB:s ansvariga tjänstemän angav att de därför hade beslutat att gå vidare med processen för godkännande av finansieringen parallellt med due diligence-förfarandet avseende långivarnas tekniska rådgivare och etapp II av EIB:s granskning av projektet, fullt medvetna om att det, med hänsyn till de betydande riskerna med Curtis-projektet, var möjligt att EIB till slut skulle vara förhindrat att delta i finansieringen av projektet.
- 163 I punkt 15 i finansieringsförslaget förklarades närmare vilken struktur som föreslogs för godkännandet av projektet. Enligt denna punkt ”[skulle t]ransaktionen utföras enligt det sedvanliga godkännandeförfarandet i två etapper i fråga om finansieringen av projektet. Efter ett första godkännande av styrelsen [skulle] slutresultatet av granskningen och den detaljerade dokumentationen avseende lånet och projektet läggas fram för direktionen för slutgodkännande. Genom detta förfarande [kunde EIB] iaktta de strikta operativa och affärsmässiga tidsramarna för projektfinansiering, i synnerhet för [Curtis-projektet]. Om de slutgiltiga förutsättningarna avviker från de förutsättningar som anges i detta godkännande, ska ett nytt godkännande av styrelsen begäras i enlighet med [EIB:s] förfarande”.
- 164 Av vad som fastställs ovan i punkt 139 framgår vidare att det omtvistade beslutet antogs av det skälet att Curtis-projektet uppfyllde målen för EIB:s låneverksamhet och finansieringskriterierna för miljöprojekt enligt 2009 års förklaring och klimatstrategin, inte minst på grund av att det bidrog till europeiska och spanska mål i fråga om produktion av förnybar energi, uppfyllde hållbarhetskriterierna och bestämmelserna för att motverka olaglig avverkning i unionens sekundärrätt och möjliggjorde en nettominskning av utsläppen av koldioxidekvivalenter på spansk och europeisk nivå.

- 165 Genom skrivelse av den 13 april 2018 (se ovan punkt 47) meddelade EIB Curtis-projektets byggherre att styrelsen hade godkänt lånet för att finansiera projektet och informerade om de huvudsakliga villkor som skulle ingå i finansieringsavtalet, samtidigt som EIB angav att "[d]etta meddelande [inte innebar] något rättsligt åtagande i fråga om beviljandet av ovan angivet lån, utan [att det utfärdades] för att [byggherren skulle] kunna vidta nödvändiga åtgärder för att formalisera lånet".
- 166 Genom ett e-postmeddelande som EIB:s avdelning för civilsamhället översände till sökanden den 16 augusti 2018, vilket sökanden har fört till handlingarna i det nu aktuella målet för att kunna återropa det i sitt resonemang, meddelade EIB sökanden att "[a]ll miljöinformation som [behövdes] för granskningen av finansieringen [av Curtis-projektet hade] lämnats till styrelsen i etapp I [av granskningen av projektet] och [hade] offentliggjorts genom faktabladet om de miljömässiga och sociala aspekterna [av projektet]. Etapp [II] av granskningen avsåg endast de tekniska, ekonomiska och finansiella aspekterna av finansieringen. Handlingarna i etapp [II] av granskningen inneh[öll] ingen miljöinformation och berör[des] således inte av sökandens begäran [om tillgång till miljöinformation angående Curtis-projektet]".
- 167 Det framgår tydligt av innehållet i det omtvistade beslutet och av det sammanhang som det fattades i att det utgjorde EIB:s slutliga ställningstagande, genom styrelsens beslut, i fråga om Curtis-projektets berättigande till finansiering av EIB mot bakgrund av projektets miljömässiga och sociala aspekter, vilka uppfyllde målen för EIB:s låneverksamhet och finansieringskriterierna för miljöprojekt enligt 2009 års förklaring och klimatstrategin.
- 168 Även om granskningen av Curtis-projektet skulle fortgå efter det omtvistade beslutet och vissa tekniska, ekonomiska och finansiella aspekter av finansieringen, vilka hade betydelse för beviljandet av lånet, fortfarande skulle granskas av direktionen, var det ändå så att denna granskning inte längre skulle avse de miljömässiga och sociala aspekterna av projektet, vilka styrelsen slutgiltigt hade uttalat sig om i det omtvistade beslutet mot bakgrund av alla uppgifter om dessa aspekter som fanns i finansieringsförslaget och faktabladet.
- 169 EIB medgav vid förhandlingen, som svar på en muntlig fråga av tribunalen, att det omtvistade beslutet innehöll det slutliga ställningstagandet av styrelsen, som var den behöriga myndigheten i detta avseende, angående Curtis-projektets berättigande till finansiering av EIB mot bakgrund av projektets miljömässiga och sociala aspekter. Därför rörde det sig inte om vare sig styrelsens preliminära ståndpunkt eller ett preliminärt beslut i syfte att förbereda styrelsens slutliga beslut.
- 170 Av detta följer att det omtvistade beslutet, även om det som EIB har anfört i det nu aktuella förfarandet och som banken angav i sin skrivelse till Curtis-projektets byggherre den 13 april 2018 inte utgjorde något rättsligt åtagande i fråga om lånets beviljande till en särskild enhet, eftersom det fortfarande återstod andra tekniska, ekonomiska och finansiella aspekter av projektet som skulle granskas, ändå hade vissa slutgiltiga rättsverkningar gentemot tredje man, i synnerhet gentemot projektets byggherre, i den del det fastställdes i beslutet att projektet var berättigat till finansiering av EIB mot bakgrund av dess miljömässiga och sociala aspekter, vilket således gjorde det möjligt för byggherren att vidta de efterföljande åtgärder som var nödvändiga för att formalisera det lån som skulle beviljas, såsom anges i skrivelsen av den 13 april 2018 från EIB till byggherren. Mot bakgrund av dessa miljömässiga och sociala aspekter kunde direktions senare beslut att bevilja lånet, efter den fortsatta granskningen av de återstående aspekterna av Curtis-projektet, på sin höjd betraktas som ett rent verkställighetsbeslut, i den mening som avses i den rättspraxis som anges ovan i punkt 153.

- 171 Det var just miljöaspekterna som skulle beröras i det interna omprövningsförfarandet enligt Århusförordningen (se, i detta avseende, punkterna 16, 18 och 19 ovan). I begäran om intern omprövning ifrågasatte sökanden i synnerhet EIB:s bedömning av Curtis-projektets hållbarhet och dess bidrag till förverkligandet av unionens miljömål (se, i detta avseende punkterna 54–57 ovan och punkterna 80–123 i begäran om intern omprövning). Begäran avsåg således, åtminstone delvis, det omtvistade beslutets slutliga rättsverkningar för tredje man.
- 172 Av dessa skäl ska talan bifallas även såvitt avser den första grundens första del.
- 173 Talan ska mot bakgrund av det ovan anförda bifallas såvitt avser den första grunden i dess helhet. Hela den angripna rättsakten ska således ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 174 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 175 I detta fall har EIB tappat målet. Sökanden har dessutom uttryckligen yrkat att EIB ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 176 EIB ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader.
- 177 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.
- 178 Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Av dessa skäl beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) Europeiska investeringsbankens (EIB) beslut, som delgavs ClientEarth genom skrivelse av den 30 oktober 2018 och som innebar att EIB avvisade begäran om intern omprövning av beslutet av EIB:s styrelse av den 12 april 2018 att godkänna finansieringen av ett projekt avseende ett biomassakraftverk i Galicien (Spanien), vilken begäran gavs in av ClientEarth den 9 augusti 2018 i enlighet med artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ och kommissionens beslut 2008/50/EG av den 13 december 2007 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1367/2006 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ, ogiltigförklaras.**
- 2) EIB ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för ClientEarth.**

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Van der Woude

Tomljenović

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 januari 2021.

Underskrifter