Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého rozšířeného senátu)

27. ledna 2021 *

„Životní prostředí – Financování elektrárny na biomasu v Galicii – Rozhodnutí správní rady EIB o schválení financování – Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – Články 9 a 10 Aarhuské úmluvy – Články 10 až 12 nařízení (ES) č. 1367/2006 – Žádost o vnitřní přezkum – Odmítnutí žádosti jako nepřípustné – Přípustnost důvodu obrany – Povinnost uvést odůvodnění – Pojem ‚akt přijatý podle práva životního prostředí' – Pojem ‚akt s právně závaznými vnějšími účinky' "

Ve věci T-9/19,

ClientEarth, se sídlem v Londýně (Spojené království), zastoupená J. Flynnem QC, H. Leithem a S. Abram, barristers,

žalobkyně,

proti

Evropské investiční bance (EIB), zastoupené G. Faedo a K. Carr, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s B. Wägenbaurem, advokátem,

žalované,

podporované

Evropskou komisí, zastoupenou F. Blanc a G. Gattinarou, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí EIB oznámeného žalobkyni dopisem ze dne 30. října 2018, kterým se jako nepřípustná odmítá žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí správní rady EIB ze dne 12. dubna 2018, kterým se schvaluje financování projektu elektrárny na biomasu v Galicii (Španělsko), kterou žalobkyně podala dne 9. srpna 2018 na základě článku 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13) a rozhodnutí Komise 2008/50/ES ze dne 13. prosince 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1367/2006, pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů (Úř. věst. 2008, L 13, s. 24),

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát),

ve složení M. Van der Woude, předseda, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (zpravodajka) a I. Nõmm, soudci,

* Jednací jazyk: angličtina.

vedoucí soudní kanceláře: S. Spyropoulos, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. června 2020,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

K Aarhuské úmluvě

1 Evropské společenství, nyní Evropská unie, podepsalo v Aarhusu dne 25. června 1998 Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“). Aarhuská úmluva vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Následně byla jménem Společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Aarhuské úmluvy jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1). Od uvedeného dne se smluvní stranou této úmluvy stala i Unie.

2 Článek 1 Aarhuské úmluvy, nadepsaný „Cíl“, stanoví, že „[s] cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními […] úmluvy“.

3 Podle příručky k implementaci Aarhuské úmluvy je cílem práva na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí stanoveného v čl. 9 odst. 1 a 2 Aarhuské úmluvy zaručit konkrétně práva na přístup k informacím o životním prostředí a účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí, která jsou zaručena touto úmluvou. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy obecněji stanoví, že každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.

4 Příručka k implementaci Aarhuské úmluvy uvádí rovněž následující. Smluvní strany Aarhuské úmluvy si ponechaly značný prostor pro uvážení ohledně jmenování orgánů (soudního nebo správního orgánu) a forem řízení (například občanského, správního nebo trestního), které musí být přístupné, aby mohly být vznášeny námitky proti aktům a nečinnosti uvedeným v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Strany této úmluvy musí mít na paměti obecnou povinnost zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec, stanovenou v čl. 3 odst. 1 téže úmluvy, přitom jim nic nebrání v tom, aby zaváděly různá přezkumná řízení pro různé druhy jednání nebo nečinnosti. Cílem jakéhokoli správního nebo soudního přezkumného řízení je napravit chybná rozhodnutí, akty a nečinnosti, jakož i nakonec dosáhnout nápravy porušení zákona. Podle čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí strany Aarhuské úmluvy zajistit, aby přezkumné orgány poskytovaly „přiměřenou a účinnou“ nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech. Článek 9 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy upřesňuje druhy nápravy a kromě toho vyžaduje, aby její smluvní strany zajistily, že přezkumná řízení uvedená v odstavcích 1 až 3 budou „čestn[á], spravedliv[á], včasn[á] a ne[budou] vyžadovat vysoké náklady“ a veřejnost o nich bude informována.

K politice Unie v oblasti životního prostředí a k provedení čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy Aarhuským nařízením

5 Politika unie v oblasti životního prostředí se opírá o články 191 až 193 SFEU a o článek 11 SFEU, který průřezově podporuje udržitelný rozvoj.

6 Článek 191 SFEU vymezuje oblast působnosti politiky Unie v oblasti životního prostředí a stanoví řadu cílů (odstavec 1), zásad (odstavec 2) a kritérií (odstavec 3), jež musí unijní normotvůrce při provádění této politiky dodržovat.

7 Podle čl. 191 odst. 1 SFEU jsou cíle sledované politikou Unie v oblasti životního prostředí následující:

„– zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,

– ochrana lidského zdraví,

– uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,

– podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.“

8 V rozhodné době se konkrétní kroky Unie opíraly především o akční program pro životní prostředí na období 2014–2020. Unie sledovala tři cíle, kterými byly zaprvé zachování přírodního bohatství (úrodná půda, kvalita ovzduší a vody, biologická rozmanitost atd.), zadruhé transformace Unie na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje (zpracování odpadu, boj proti plýtvání, recyklace atd.) a zatřetí ochrana lidského zdraví a dobrých životních podmínek člověka (boj proti znečištění, omezení chemických látek atd.). Vedle těchto cílů byla politika Unie v oblasti životního prostředí stále více začleňována do ostatních oblastí činnosti Unie. Například klimaticko-energetický balíček do roku 2020 a poté do roku 2030 zahrnoval závazné národní cíle za účelem zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na domácí spotřebě.

9 Článek 191 odst. 4 SFEU uvádí rozsah vnější pravomoci Unie v oblasti životního prostředí. Zakotvuje zásadu souběžné pravomoci členských států a Unie uzavírat mezinárodní dohody v záležitostech životního prostředí s třetími zeměmi a příslušnými mezinárodními organizacemi.

10 Za účelem dosažení cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí podepsalo Společenství, nyní Unie, Aarhuskou úmluvu.

11 Pro účely provedení této úmluvy do unijního právního řádu přijaly Evropský parlament a Rada Evropské unie nařízení (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty [Unie] (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13, dále jen „Aarhuské nařízení“), které mimo jiné podle čl. 1 odst. 1 písm. d) stanoví „pravid[la] pro použití ustanovení úmluvy na orgány a subjekty [Unie], a to zejména: […] zaručením přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni [Unie] za podmínek stanovených [uvedeným] nařízením“. Aarhuské nařízení se v souladu se svým článkem 14 použije od 28. června 2007.

12 Článek 10 odst. 1 Aarhuského nařízení stanoví, že každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 uvedeného nařízení je oprávněna požádat prostřednictvím odůvodněné žádosti o vnitřní přezkum správního aktu u orgánu nebo subjektu Unie, který jej přijal podle práva životního prostředí.

13 Bod 11 odůvodnění Aarhuského nařízení uvádí, že individuálně určené správní akty musí podléhat možnému vnitřnímu přezkumu v případech, kdy mají právně závazné a vnější účinky. Článek 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení definuje pojem „správní akt“ pro účely uvedeného nařízení jako jakékoliv individuálně určené opatření podle práva životního prostředí, které bylo přijato orgánem nebo subjektem Unie a má právně závazné vnější účinky.

14 Bod 10 odůvodnění Aarhuského nařízení uvádí, že „[s] ohledem na skutečnost, že právo životního prostředí se neustále vyvíjí, měla by definice práva životního prostředí odkazovat na cíle politiky [Unie] v oblasti životního prostředí, jak jsou stanoveny ve Smlouvě o [FEU]“. Článek 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení v tomto smyslu uvádí, že „právem životního prostředí“ se pro účely uvedeného nařízení rozumí unijní právní předpisy, které bez ohledu na svůj právní základ přispívají ke sledování cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí uvedených ve Smlouvě o FEU: udržování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, obezřetnému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů a podpoře opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

15 Článek 12 odst. 1 Aarhuského nařízení mimoto stanoví, že nevládní organizace, která podala žádost o vnitřní přezkum podle článku 10 tohoto nařízení, může podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU.

16 V bodě 18 odůvodnění Aarhuského nařízení normotvůrce v tomto ohledu upřesnil, že podle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a Smlouvy o FEU má uvedené nařízení umožnit přístup k soudním nebo jiným přezkumným řízením za účelem napadení jednání nebo nečinnosti orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s právem životního prostředí. Normotvůrce kromě toho uvedl, že ustanovení o přístupu k právní ochraně by měla být slučitelná se Smlouvou o FEU. V neposlední řadě v bodech 19 a 21 odůvodnění Aarhuského nařízení normotvůrce upřesnil, že v zájmu zajištění přiměřených a účinných opravných prostředků, včetně postupů před Soudním dvorem Evropské unie podle příslušných ustanovení Smlouvy o FEU, je vhodné, aby orgán nebo subjekt Unie, který vydal napadený akt, nebo který opomenul jednat, měl příležitost znovu posoudit své rozhodnutí nebo jednat, a že pokud byly předcházející žádosti o vnitřní přezkum neúspěšné, měla by mít dotyčná nevládní organizace možnost podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU.

17 Z bodů odůvodnění Aarhuského nařízení citovaných v bodě 16 výše vyplývá, že v systému přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí zavedeném články 10 až 12 tohoto nařízení je vnitřní přezkum koncipován jako správní řízení předcházející případnému přezkumnému řízení u unijního soudu, které by mělo být zahájeno v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU.

18 Kromě toho z týchž bodů odůvodnění vyplývá, že předmětem systému přístupu k právní ochraně zavedeného články 10 až 12 Aarhuského nařízení je pouze přezkum uplatňování unijního práva životního prostředí.

19 V tomto smyslu čl. 1 bod 1 rozhodnutí Komise 2008/50/ES ze dne 13. prosince 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k [Aarhuskému] nařízení […], pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů (Úř. věst. 2008, L 13, s. 24), ukládá všem nevládním organizacím, které podají žádost o vnitřní přezkum správního aktu či nečinnosti podle článku 10 Aarhuského nařízení, aby uvedly správní akt nebo údajnou nečinnost, o jejichž přezkum žádají, a ustanovení práva životního prostředí, o kterých se domnívají, že nejsou dodržována.

K EIB

20 Evropská investiční banka (EIB) je subjekt Unie, který má přispět k dosažení cílů Unie.

21 EIB je podle článku 308 SFEU nadána právní subjektivitou odlišnou od právní subjektivity Unie. EIB je spravována a řízena vlastními orgány. Má vlastní zdroje a rozpočet.

22 Článek 309 SFEU stanoví, že úkolem EIB je přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji vnitřního trhu v zájmu Unie; využívá k tomu jak kapitálového trhu, tak vlastních zdrojů. Za tím účelem neziskovým poskytováním půjček a záruk usnadňuje financování různých projektů ve všech odvětvích hospodářství, zejména projektů společného zájmu více členských států, které pro svůj rozsah nebo povahu nemohou být plně kryty dostupnými finančními prostředky v jednotlivých členských státech.

23 Článek 7 odst. 2 statutu EIB, obsaženého v protokolu č. 5 připojeném ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU, mimo jiné stanoví, že Rada guvernérů vydává obecné směrnice týkající se úvěrové politiky EIB v souladu s cíli Unie. Podle čl. 7 odst. 3 písm. b) uvedeného statutu Rada guvernérů pro účely čl. 9 odst. 1 rozhoduje o zásadách finančních operací prováděných v rámci úkolu EIB.

24 Podle čl. 9 odst. 1 statutu EIB správní rada EIB dozírá na řádnou správu EIB; zajišťuje, aby EIB byla řízena v souladu s ustanoveními Smluv a tohoto statutu, jakož i s obecnými směrnicemi vydanými Radou guvernérů. Rozhoduje o poskytnutí financování a stanoví úrokové míry poskytnutých úvěrů.

25 Jednací řád EIB, ve znění použitelném na projednávanou věc, a sice ve znění změn ze dne 20. ledna 2016 (Úř. věst. 2016, L 127, s. 55), v článku 18 uvádí, že v souladu s čl. 9 odst. 1 statutu EIB správní rada na návrh řídícího výboru stanovuje podmínky, jež vytvářejí obecný rámec finančních operací, zejména schvalováním kritérií pro stanovení úrokových sazeb. Na návrh řídícího výboru správní rada přijímá politická rozhodnutí týkající se řízení EIB. Schvaluje finanční operace navržené řídícím výborem. Správní rada obecně zajišťuje, že EIB je řádně řízena v souladu se Smlouvou o FEU, statutem EIB, směrnicemi vydanými radou guvernérů a ostatními dokumenty, jimiž se EIB řídí při plnění jejího poslání podle Smlouvy o FEU.

26 Článek 16 odst. 1 statutu EIB stanoví, že EIB poskytuje finanční prostředky v rámci úkolů vytyčených v článku 309 SFEU.

27 Článek 19 odst. 3 statutu EIB stanoví, že správní rada rozhoduje o finančních operacích, které jí předložil řídící výbor, který má v souladu s čl. 11 odst. 3 téhož statutu přípravnou a prováděcí úlohu při uzavírání půjček a poskytování finančních prostředků, zejména ve formě úvěrů a záruk.

28 Prohlášení o environmentálních a sociálních zásadách a normách, schválené správní radou dne 3. února 2009 (dále jen „prohlášení z roku 2009“), a strategie v oblasti klimatu, jejímž cílem je mobilizace finančních prostředků na přechod k nízkouhlíkovému hospodářství odolnému vůči změně klimatu, přijatá EIB dne 22. září 2015 (dále jen „strategie v oblasti klimatu“), definují cíle úvěrové činnosti a kritéria způsobilosti pro projekty týkající se životního prostředí.

29 V bodě 22 strategie v oblasti klimatu EIB uvádí následující:

„Posláním EIB jakožto [unijní] banky je podporovat cíle politiky Unie, které spočívají zejména v podpoře inovací a dovedností, přístupu k financování pro malé a střední podniky, strategické infrastruktury a opatření v oblasti klimatu. EIB přispívá k dosažení těchto cílů, které jsou všechny vzájemně propojeny, prostřednictvím úvěrových činností, činností spočívající v kombinování zdrojů (propojení financování EIB s dalšími zdroji financování) a v poradenství. Soulad s relevantními politikami, kvalita portfolia a správnost rozhodnutí o financování jsou zajišťovány prostřednictvím komplexních hloubkových prověrek, jimž podléhají všechny projekty podporované EIB […] V oblasti klimatických opatření jsou politiky a nástroje [Unie] v oblasti klimatu, jako je systém obchodování s emisemi […], strategie přizpůsobení se změně klimatu nebo rámec v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 začleněny do příslušných operativních metod a postupů, kterými se řídí rozhodnutí o financování. [EIB] se rovněž zavázala přispět svou činností k dosažení dlouhodobých plánů, jako je evropská energetická unie nebo dekarbonizace vytyčená [Mezivládním panelem pro změnu klimatu

nebo] IPCC, podle které musí celosvětové emise skleníkových plynů dosáhnout maxima nejpozději v roce 2020, musí být sníženy nejméně o 50 % do roku 2050 ve srovnání s úrovní z roku 1990 a musí být téměř nulové nebo záporné od roku 2100, aby mohlo být globální oteplování omezeno na méně než 2 [stupně Celsia].“

30 Bod 36 strategie v oblasti klimatu uvádí, že EIB bude i nadále věnovat alespoň 25 % ze svého financování projektům, které výslovně podporují opatření v oblasti klimatu. Kromě odvětvového přístupu, který je tradičně používán k identifikaci projektů týkajících se opatření v oblasti klimatu, bod 39 strategie v oblasti klimatu počítá s podrobnějším zvážením dopadu projektů, aby byl posílen celkový příspěvek EIB.

31 Bod 24 strategie v oblasti klimatu vychází ze zjištění, že všechna odvětví nemají stejný dopad na klima a nejrelevantnějšími odvětvími z hlediska jejich podílu na financování ze strany EIB a druhu dotčených projektů jsou odvětví energetiky a dopravy. Strategie v oblasti klimatu v tomto bodě uvádí, že důležitým prvkem kritérií pro výběr a hodnocení projektů v oblasti energetiky je použití emisní normy na projekty na výrobu elektrické energie. Tato norma umožňuje vyloučit projekty, jejichž očekávané emise nejsou v souladu s cíli Unie, při současném dodržení zásady technologické neutrality. V každém případě mají přednost projekty ke zvýšení energetické účinnosti.

32 Bod 47 strategie v oblasti klimatu uvádí, že bude vypracována typologie projektů s vysokým dopadem podle jednotlivých odvětví, přičemž budou zkoumány plány dekarbonizace existující v posuzovaných odvětvích nebo také jejich uhlíková intenzita. Při tvorbě plánů musí v rámci Unie jako hlavní referenční veličiny sloužit politiky vymezené Unií a členskými státy, mezi něž patří zejména dlouhodobá vize Unie pro nízkouhlíkovou společnost odolnou vůči změnám klimatu nebo také národní akční plány na podporu energie z obnovitelných zdrojů a adaptační programy.

33 Kromě toho bod 72 strategie v oblasti klimatu uvádí, že hodnocení emisí skleníkových plynů se rovněž používá k analyzování výsledků projektů na výrobu elektrické energie v oblasti emisí, jakož i k ověřování dopadu projektů v oblasti vodní energie a bioenergetických projektů na klima. Přesnost, soudržnost a srovnatelnost těchto hodnocení jsou tedy důležitými prvky hloubkových prověrek.

34 Prohlášení z roku 2009 ukládá povinnost dodržovat hlediska environmentální a sociální udržitelnosti pro veškerá financování poskytnutá bankou EIB. V uvedeném prohlášení se uvádí, že k poskytnutí financování se musí mít v případě daného projektu za to, že přispívá k uskutečnění jednoho nebo více cílů politiky Unie, jako jsou poskytnutí vhodné odpovědi na hrozby změny klimatu prostřednictvím investic do zmírnění změn klimatu nebo do přizpůsobení se těmto změnám, zejména podporováním projektů v oblasti energetické účinnosti, obnovitelných zdrojů energie, méně znečišťujících zdrojů energie nebo pohlcování uhlíku nebo přispívání k udržitelnému hospodaření s přírodními zdroji (bod 10). Podle prohlášení z roku 2009 podporuje EIB odvětví obnovitelných zdrojů energie, klade důraz na energetickou účinnost ve všech projektech, které financuje, a její finanční operace odpovídají ostatním investičním prioritám Unie v oblasti klimatu (bod 77). EIB se nadto zaměřuje na podporu udržitelného využívání půdy, zejména pokud jde o lesy, a uznává jejich význam a přínos ke zmírňování změn klimatu, k přizpůsobování se těmto změnám a k ochraně biologické rozmanitosti (bod 77).

35 Kromě toho prohlášení z roku 2009 vyžaduje, aby projekty financované EIB dodržovaly obecné environmentální normy stanovené EIB, které vyplývají z unijního práva a mohou být případně doplněny jinou osvědčenou mezinárodní praxí nebo přísnějšími normami uloženými bankou EIB (body 31 a 32). Uvedené prohlášení rovněž vyžaduje dodržování procesních norem, jako jsou ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1), ve znění pozdějších změn [bod 35, který však uvádí směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248), která byla následně zrušena směrnicí 2011/92].

36 V neposlední řadě body 78 a 82 prohlášení z roku 2009 uvádějí, že EIB aktivně usiluje o identifikaci a podporu projektů, které vedou ke značnému snižování emisí skleníkových plynů, podle metod, které sleduje a rozvíjí ve spolupráci s jinými mezinárodními finančními institucemi, a tyto výhody rovněž zohledňuje ve svých finančních a hospodářských analýzách.

K projektu Curtis a jeho financování ze strany EIB

37 Projekt v obci Curtis (Teixeiro), v provincii La Coruña v Galicii (Španělsko), na výstavbu elektrárny na biomasu s kapacitou přibližně 50 megawatt elektrických poháněné lesním odpadem sbíraným v okruhu 100 km (dále jen „projekt Curtis“) byl jedním z vítězů zadávacího řízení na projekty v oblasti obnovitelných zdrojů energie organizovaného Španělským královstvím v roce 2016.

38 Na konci roku 2016 předkladatel projektu Curtis kontaktoval útvary EIB, aby jim předložil technické vlastnosti tohoto projektu a zahájil jednání ohledně možnosti získat financování od EIB.

39 Na základě dostupných informací a výsledku jednání s předkladatelem se útvary EIB dohodly na předběžné informativní zprávě týkající se projektu Curtis.

40 Dne 4. prosince 2017 schválil řídící výbor EIB předběžnou informativní zprávu, ve které uvedené útvary pověřila oficiálním zahájením postupu hodnocení projektu Curtis.

41 Dne 13. prosince 2017 byl popis projektu Curtis zveřejněn na internetových stránkách EIB v souladu s požadavky politiky transparentnosti skupiny EIB, která zahrnuje EIB a Evropský investiční fond. V tomto popisu bylo uvedeno, že výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů přispívá k dosažení cíle Unie, kterým je zmírnění dopadů změny klimatu. Zajištěním poptávky po lesním odpadu měl projekt umožnit zmírnění dopadů lesních požárů v Galicii a přispět k udržitelnosti lesních činností v tomto regionu a hospodářské činnosti v tomto regionu obecně.

42 Dne 15. prosince 2017 EIB požádala Evropskou komisi o stanovisko k projektu Curtis, jak stanoví článek 19 statutu EIB. Dne 12. února 2018 zaslala Komise EIB kladné stanovisko k projektu Curtis.

43 Dne 18. prosince 2017 požádala EIB v souladu s článkem 19 statutu EIB o stanovisko Španělské království. Španělské království zaslalo dne 20. prosince 2017 oznámení, že nemá námitky.

44 Na schůzi konané dne 20. března 2018 schválil řídící výbor předložení návrhu na financování projektu Curtis správní radě č. „Doc 18/291“ (dále jen „návrh na financování“) z vlastních zdrojů EIB a předložení žádosti o unijní záruku pro tentýž projekt investičnímu výboru Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), jelikož tento projekt představoval specifický profil rizika, a z tohoto důvodu byl považován za zvláštní činnost ve smyslu čl. 16 odst. 3 druhého pododstavce statutu EIB.

45 Na schůzi dne 9. dubna 2018 investiční výbor EFSI schválil použití unijní záruky na projekt Curtis.

46 Rozhodnutím přijatým na schůzi konané v Lucemburku (Lucembursko) dne 12. dubna 2018 (dále jen „sporné rozhodnutí“) schválila správní rada návrh financování ve formě úvěru, který měl být poskytnut entitě *ad hoc*, označované jako „Special Purpose Vehicle“, v maximální výši 60 milionů eur. Sporné rozhodnutí bylo zaznamenáno do zápisu ze schůze.

47 Dopisem ze dne 13. dubna 2018 informovala EIB předkladatele o sporném rozhodnutí, přičemž uvedla, že předběžné schválení financování projektu Curtis nezakládá žádnou povinnost EIB úvěr poskytnout, ale umožňuje předkladateli, aby přijal opatření nezbytná k formalizování uvedeného úvěru.

48 Dne 28. června 2018 bylo sporné rozhodnutí zveřejněno na internetových stránkách EIB.

49 Podrobnosti o způsobu a podmínkách financování projektu Curtis byly sjednány mezi předkladatelem a jednotlivými věřiteli, kterými kromě EIB byly i komerční banka, exportní úvěrová agentura, národní podpůrná banka a mezaninový věřitel. Jakmile byly sjednány konečné podmínky mezi všemi stranami a byly dokončeny jednotlivé kontrolní zprávy, byl výsledek jednání a hloubkové prověrky předložen řídícímu výboru v závěrečné zprávě, která byla tímto výborem schválena dne 16. července 2018.

50 Dne 23. července 2018 podepsaly útvary EIB interní dohodu o podmínkách smlouvy o financování projektu Curtis. Příslušná smluvní dokumentace byla podepsána dne 25. července 2018.

51 K prvnímu čerpání financování EIB došlo dne 29. srpna 2018. Předpokládalo se, že výstavba projektu Curtis bude dokončena do konce roku 2019. Jak EIB uvedla na jednání v odpovědi na ústní otázku Tribunálu, práce na projektu Curtis od té doby probíhají hladce.

K žalobkyni a jejímu zpochybnění financování projektu Curtis

52 Žalobkyně, nevládní organizace ClientEarth, působí v oblasti ochrany životního prostředí.

53 Dne 9. srpna 2018 podala žalobkyně podle článku 10 Aarhuského nařízení a rozhodnutí 2008/50 k EIB žádost o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí.

54 Žádost o vnitřní přezkum se opírala o různé důvody, formální nebo věcné. Ve věci samé a v rozsahu, v němž se sporné rozhodnutí mohlo opírat o úvahy obsažené v návrhu financování, žalobkyně zejména správní radě vytýkala, že se ve sporném rozhodnutí dopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že projekt Curtis výrazně přispěje k politice Unie tím, že naplní tři z cílů, které Unie sleduje.

55 Žalobkyně nejprve zpochybnila závěr, že projekt Curtis přispěje k dosažení španělských a evropských cílů v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů, energetické bezpečnosti a environmentálních cílů. Pokud jde o přispění k dosažení španělských a evropských cílů v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů, žalobkyně uvedla, že tento přínos není nijak podložen, jelikož návrh na financování uváděl, že existuje značné riziko, že ne všechno dřevo používané jako palivo v elektrárně na biomasu bude splňovat normy udržitelnosti stanovené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. 2009, L 140, s. 16) ve znění použitelném v okamžiku, kdy bylo přijato sporné rozhodnutí, či že projekt Curtis nebude proveden ve stanové lhůtě. Pokud jde o přispění k dosažení cíle energetické bezpečnosti, žalobkyně poznamenala, že tento přínos je v rozporu se zjištěním obsaženým v návrhu na financování, že vzhledem k tomu, že španělský trh s elektřinou je charakterizován značným přebytkem, bude mít projekt malou hospodářskou hodnotu pro obecnou elektroenergetickou soustavu. Pokud jde o přispění k dosažení environmentálních cílů, žalobkyně tvrdila, že tento přínos není nijak podložen, protože elektrická účinnost projektu bude příliš nízká na to, aby skutečně přispívala k cílům výroby energie z obnovitelných zdrojů.

56 Žalobkyně dále zpochybnila závěr, že projekt Curtis přispěje k předcházení lesním požárům a k udržitelnosti činností v oblasti lesnictví v Galicii. Žalobkyně tvrdila, že tento závěr vychází z nesprávného výkladu Ley 7/2012 de montes de Galicia (zákon 7/2012 regionu Galicie) ze dne 28. června 2012 (BOE č. 217 ze dne 8. září 2012, s. 63275) a z nesprávného posouzení skutečných dopadů elektrárny na biomasu na činnosti v oblasti lesnictví v Galicii, které mohou v praxi vést ke zvýšení rizika požárů podporou lesní monokultury.

57 V neposlední řadě žalobkyně zpochybnila závěr, že projekt Curtis je v souladu s prioritami EIB v oblasti úvěrů pro energii z obnovitelných zdrojů a boj proti změně klimatu. Žalobkyně uvedla, že tento závěr vychází z nesprávné analýzy, která přecenila elektrickou účinnost projektu Curtis či environmentální výhody spojené s uvedeným projektem a současně podcenila určitá významná rizika schopná ovlivnit

životaschopnost nebo lhůtu pro provedení tohoto projektu, jakož i jeho dopad na životní prostředí, jako je nárůst kácení stromů v Galicii, který vedl zejména k pochybnostem o tom, že projekt Curtis bude mít kladnou bilanci, pokud jde o skleníkové plyny.

58 Dopisem ze dne 30. října 2018, podepsaným její generální tajemnicí a zástupkyní právního oddělení, informovala EIB žalobkyni o odmítnutí žádosti o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí jako nepřípustné z důvodu, že se tato žádost netýká aktu, který může být předmětem vnitřního přezkumu, a sice „správního aktu“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení (dále jen „napadený akt“).

59 V napadeném aktu EIB zaprvé tvrdila, že sporné rozhodnutí nevyvolává právně závazné vnější účinky a nemůže zakládat práva třetí osoby. Dotčené rozhodnutí je podle EIB pouze interním aktem ve smyslu článků 9 a 19 statutu EIB, který je nezbytný k tomu, aby bylo možné podepsat příslušnou smlouvu o financování, ale nevede nezbytně k takovému podpisu ani nezakládá právo protistrany takový podpis vyžadovat. Takové rozhodnutí není podle EIB srovnatelné s rozhodnutím o zadání veřejné zakázky, neboť se na ně nevztahuje řízení, které se řídí právem veřejných zakázek nebo které je srovnatelné s veřejným nabídkovým řízením, ale spadá do rámce obchodní a diskreční pravomoci, kterou má EIB na základě Smluv a svého statutu.

60 Zadruhé EIB tvrdila, že sporné rozhodnutí nebylo přijato „podle práva životního prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení, který definuje „právo životního prostředí“ jako „právní předpisy […], které bez ohledu na svůj právní základ přispívají ke sledování cílů politiky [Unie] v oblasti životního prostředí uvedených ve Smlouvě […]“

61 Pokud jde o argument žalobkyně vycházející z toho, že projekt Curtis využívá unijní záruku poskytnutou z EFSI na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o [EFSI], Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 – [EFSI] (Úř. věst. 2015, L 169, s. 1), z čehož podle ní vyplývá povinnost zohlednit environmentální závazky spojené s uvedeným projektem, EIB tvrdí, že bez ohledu na to, zda poskytnutí unijní záruky projektu, který financuje, postačuje k tomu, aby toto financování spadalo do oblasti „životního prostředí“, rozhodnutí poskytnout takovou záruku nebylo přijato její správní radou, nýbrž investičním výborem EFSI.

62 Pokud jde o argument žalobkyně vycházející z toho, že se EIB v rámci přidělování vlastních zdrojů zavázala podporovat environmentální cíle, EIB tvrdila, že takový závazek nepostačuje k závěru, že financování projektu Curtis nebo jakékoliv jiné financování projektu schválené v souladu se statutem EIB jsou *ipso facto* schvalována EIB na základě unijních právních předpisů v oblasti životního prostředí. Takový argument by podle názoru EIB uměle rozšířil meze „unijních právních předpisů“ nad rámec působnosti Aarhuského nařízení a to způsobem neslučitelným s institucionální rolí a posláním EIB podle statutu.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

63 Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 8. ledna 2019 podala žalobkyně projednávanou žalobu.

64 Dne 22. března 2019 podala EIB soudní kanceláři Tribunálu svoji žalobní odpověď.

65 Návrhem došlým soudní kanceláři Tribunálu dne 6. dubna 2019 podala Komise návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání EIB. Žalobkyně se vzdala možnosti předložit vyjádření k uvedenému návrhu dne 11. dubna 2019, zatímco EIB dne 29. dubna 2019 uvedla, že k témuž návrhu nemá žádné připomínky. Rozhodnutím ze dne 2. května 2019 předsedkyně prvního senátu Tribunálu toto vedlejší účastenství povolila.

66 Dne 7. května 2019 předložila žalobkyně soudní kanceláři Tribunálu repliku.

67 Komise předložila spis vedlejší účastnice dne 17. června 2019.

68 Dne 3. července 2019 předložila EIB soudní kanceláři Tribunálu dupliku.

69 EIB dne 3. července 2019 a žalobkyně dne 8. července 2019 předložily svá vyjádření ke spisu vedlejší účastnice, jejž předložila Komise.

70 Na základě čl. 106 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu předložila žalobkyně dne 4. srpna 2019 odůvodněné stanovisko ke konání jednání.

71 Z důvodu částečné obměny Tribunálu byla projednávaná věc přidělena nové soudkyni zpravodajce zasedající v druhém senátu.

72 Na návrh druhého senátu rozhodl Tribunál podle článku 28 jednacího řádu předat věc rozšířenému senátu. Vzhledem k překážce na straně jednoho člena senátu určil předseda Tribunálu na základě čl. 17 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu sám sebe k doplnění senátu v projednávané věci. V souladu s čl. 10 odst. 5 uvedeného jednacího řádu předseda Tribunálu rovněž předsedá senátu v této věci.

73 Na základě zprávy soudkyně zpravodajky Tribunál (druhý senát) rozhodl, že zahájí ústní část řízení.

74 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 24. června 2020.

75 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadený akt;

– uložil EIB náhradu nákladů řízení.

76 EIB, podporovaná Komisí, navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl;

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

77 Na podporu své žaloby uplatňuje žalobkyně dva žalobní důvody. První žalobní důvod, týkající se věci samé, je rozdělen na dvě části a vychází z nesprávného posouzení při použití Aarhuského nařízení. V rámci prvního žalobního důvodu žalobkyně v podstatě EIB vytýká, že přijetím napadeného aktu nesprávně uplatnila na sporné rozhodnutí určité podmínky vyžadované k tomu, aby mohl být akt kvalifikován jako „správní akt“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) téhož nařízení. Druhý žalobní důvod, týkající se formálních náležitostí, vychází z porušení povinnosti uvést odůvodnění.

78 EIB, podporovaná Komisí, žádá Tribunál, aby ještě před tím, než přezkoumá oba žalobní důvody předložené žalobkyní, konstatoval, že žaloba je neopodstatněná, jelikož žádost o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí byla rovněž nepřípustná z důvodu, že je neslučitelná s nezávislostí, které EIB požívá v oblasti svých finančních operací. EIB dále navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta z důvodu, že oba žalobní důvody uplatněné na podporu této žaloby jsou neopodstatněné. Komise uvádí, že podporuje zejména argumenty, které EIB vznáší proti prvnímu žalobnímu důvodu směřujícímu ke zrušení.

79 Před přezkumem obou žalobních důvodů směřujících ke zrušení, které žalobkyně vznesla na podporu své žaloby, je třeba zkoumat obranu uplatněnou EIB.

K prostředku obrany uplatněnému EIB

80 EIB, podporovaná Komisí, žádá Tribunál, aby ještě před tím, než přezkoumá oba žalobní důvody uplatněné žalobkyní, konstatoval, že žaloba je neopodstatněná, jelikož žádost o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí byla rovněž nepřípustná z důvodu, že je neslučitelná s nezávislostí, které EIB požívá v oblasti svých finančních operací.

81 Žalobkyně namítá, že EIB v napadeném aktu neuplatnila ve vztahu k žádosti o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí žádný důvod nepřípustnosti vycházející z neslučitelnosti této žádosti s nezávislostí, které EIB požívá v oblasti svých finančních operací, takže se nemůže dovolávat takového důvodu na svou obranu v rámci projednávané žaloby.

82 Podpůrně žalobkyně tvrdí, že EIB tím, že tento aspekt v napadeném aktu neuvedla, porušila povinnost uvést odůvodnění, která jí přísluší, jak je uvedeno v rámci druhého žalobního důvodu.

83 V rozsahu, v němž EIB poukazuje na svou autonomii a nezávislost pro účely odpovědi na žalobní důvody směřující ke zrušení, žalobkyně tvrdí, že argumentace EIB je nepřiměřená, neopodstatněná a že již byla opakovaně odmítnuta unijním soudem.

84 V odpověď na argumenty žalobkyně EIB tvrdí, že je přípustné, aby předložila Tribunálu nový důvod nepřípustnosti žádosti o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí, neboť tento důvod pouze posiluje postoj, který již vyjádřila v napadeném aktu a podle kterého byla uvedená žádost nepřípustná, a jeho cílem je odpovědět na argumenty uplatněné v žalobě v souladu se zásadami dodržování práva na obhajobu, rovnosti zbraní a kontradiktornosti.

85 EIB kromě toho popírá, že by porušila povinnost uvést odůvodnění, neboť podle svého názoru nebyla povinna v napadeném aktu předjímat a uvést všechny argumenty, které by mohla uplatnit v rámci případné žaloby proti uvedenému aktu. EIB poprvé v odpovědi na ústní otázku Tribunálu položenou na jednání tvrdí, že v napadeném aktu v podstatě uvedla důvod nepřípustnosti vycházející z neslučitelnosti žádosti o vnitřní přezkum s nezávislostí, které požívá v oblasti svých finančních operací, přičemž v rámci šestého pododstavce uvedeného aktu uvedla, že „jakékoli rozhodnutí EIB podpořit či nepodpořit potenciálně způsobilý projekt, a případně i forma této podpory, spadá do obchodní pravomoci a diskreční politiky, kterou [EIB] přiznávají Smlouvy a statut“, a dále že v osmém pododstavci téhož aktu uvedla, že postoj žalobkyně vede k situaci, která „již není slučitelná s institucionální rolí EIB ani s posláním, které jí podle statutu náleží“.

86 V projednávané věci je s ohledem na námitky vznesené žalobkyní k tomuto prostředku obrany uplatněnému EIB třeba nejprve rozhodnout o její přípustnosti.

87 Nejprve je třeba připomenout, že právo na řádnou správu upravené v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie zahrnuje podle odst. 2 písm. c) téhož článku zejména povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Podle článku 296 SFEU musí akty přijaté orgány, institucemi a jinými subjekty Unie obsahovat odůvodnění. Článek 10 odst. 2 Aarhuského nařízení rovněž stanoví, že písemná odpověď unijního orgánu nebo subjektu, k němuž byla podána žádost o vnitřní přezkum některého z jeho aktů, musí být odůvodněna. Toto odůvodnění musí žadateli umožnit, aby porozuměl důvodům příslušného orgánu nebo subjektu (stanovisko generálního advokáta Szpunara ve věci TestBioTech a další v. Komise, C-82/17 P, EU:C:2018:837, bod 49).

88 V rámci přezkumu legality podle článku 263 SFEU nemůže Tribunál nahradit odůvodnění autora napadeného aktu svým vlastním odůvodněním a ani nemůže svým vlastním odůvodněním vyplnit mezeru v odůvodnění tohoto aktu, v důsledku čehož by se jeho přezkum nepojil k žádnému posouzení obsaženému v tomto aktu (viz rozsudek ze dne 18. července 2013, UEFA v. Komise, C-201/11 P, EU:C:2013:519, bod 65 a citovaná judikatura).

89 V projednávané věci, jak jasně vyplývá z čtvrtého pododstavce napadeného aktu, se uvedený akt opíral pouze o důvod nepřípustnosti vycházející z toho, že sporné rozhodnutí nebylo „správním aktem“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení. Z pátého a sedmého pododstavce uvedeného aktu kromě toho jasně vyplývá, že se uvedený důvod sám o sobě opíral o dva poddůvody, a sice zaprvé že sporné rozhodnutí nevyvolává žádné právně závazné vnější účinky a zadruhé že toto rozhodnutí nebylo přijato „podle práva životního prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení.

90 Pouze v rámci přezkumu těchto dvou poddůvodů, a nikoli samostatného důvodu, EIB pro účely odmítnutí opačného výkladu pojmu „správní akt“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, který předložila žalobkyně, vágně a obecně připomenula obchodní a diskreční pravomoc, kterou jí přiznávají Smlouvy a její statut, jakož i svoji institucionální roli a poslání, které jí přísluší podle uvedeného statutu.

91 Meritorní přezkum tohoto prostředku obrany by tedy vystavil Tribunál tomu, že by odůvodnění EIB uvedené v napadeném aktu nahradil svým vlastním odůvodněním, což není oprávněn učinit. Pokud by EIB v projednávané věci chtěla legálně opřít své rozhodnutí o doplňující samostatný důvod, musela by vzít napadený akt zpět a přijmout nový akt opírající se o uvedené odůvodnění.

92 S ohledem na výše uvedené úvahy je tedy třeba odmítnout jako nepřípustný prostředek obrany uplatněný EIB, který vychází z toho, že žádost o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí je nepřípustná z důvodu neslučitelnosti s nezávislostí, které EIB požívá v oblasti svých finančních operací.

K meritu žaloby

93 Pokud jde o oba žalobní důvody směřující ke zrušení, druhý důvod se týká porušení podstatné formální náležitosti vztahující se k napadenému aktu, a sice povinnosti odůvodnit uvedený akt, zatímco první žalobní důvod, vycházející z nesprávného posouzení při použití Aarhuského nařízení, kterým je stižen napadený akt, se týká legality tohoto aktu po meritorní stránce.

94 Vzhledem k tomu, že unijní soud nemůže přezkoumat akt po meritorní stránce, pokud odůvodnění tohoto aktu v určitém podstatném bodě, který ovlivnil volbu jeho autora, není dostatečné, musí před tím, než přistoupí k přezkumu žalobních důvodů předložených účastníky ke zpochybnění opodstatněnosti aktu, ověřit, zda je odůvodnění aktu dostatečné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2009, Tirrenia di Navigazione a další v. Komise, T-265/04, T-292/04 a T-504/04, nezveřejněný, EU:T:2009:48, body 98 a 99).

95 Z těchto důvodů je třeba v projednávané věci přezkoumat druhý žalobní důvod před prvním žalobním důvodem.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění

96 Žalobkyně EIB vytýká, že při přijetí napadeného aktu nedodržela povinnost uvést odůvodnění, která jí náleží. Uvedený akt je podle jejího názoru „právním aktem“, na který se vztahuje povinnost uvést odůvodnění podle článku 296 SFEU a práv přiznaných v čl. 41 odst. 2 písm. c) a článku 47 Listiny základních práv. Toto bylo podle žalobkyně uznáno generálním advokátem M. Szpunarem v bodě 49 jeho stanoviska ve věci TestBioTech a další v. Komise (C-82/17 P, EU:C:2018:837). Podle žalobkyně je

odůvodnění napadeného aktu nedostatečné k tomu, aby umožnilo pochopit důvody, které vedly EIB k závěru, že sporné rozhodnutí, jehož vnitřní přezkum byl požadován, nesplňuje některé z podmínek, které byly vyžadovány k tomu, aby mohl být akt kvalifikován jako „správní akt“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, a sice podmínku, aby byl přijat „podle práva životního prostředí“, a dále podmínku, aby vyvolával „právně závazné vnější účinky“. Žalobkyně konkrétně vytýká EIB, že v napadeném aktu neodpověděla na všechny skutkové či právní argumenty, které uvedla v žádosti o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí.

97 EIB s argumenty žalobkyně nesouhlasí a tvrdí, že druhý žalobní důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný.

98 Z judikatury již citované v bodě 87 výše vyplývá, že napadený akt podléhal povinnosti uvést odůvodnění uvedené v článku 296 SFEU a připomenuté v čl. 10 odst. 2 Aarhuského nařízení.

99 Podle ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované v článku 296 SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy unijního orgánu, instituce nebo subjektu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonat svůj přezkum. Není požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (viz rozsudek 5. března 2009, Francie v. Rada, C-479/07, nezveřejněný, EU:C:2009:131, bod 49 a citovaná judikatura). Konkrétně akt nepříznivě zasahující do právního postavení je dostatečně odůvodněn, jestliže byl vydán v souvislostech, které jsou dotčeným osobám známy (viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 79 a citovaná judikatura).

100 Z judikatury rovněž vyplývá, že povinnost uvést odůvodnění upravená v článku 296 SFEU je podstatnou formální náležitostí, kterou je třeba odlišovat od otázky opodstatněnosti odůvodnění, která spadá pod legalitu sporného aktu po meritorní stránce (viz rozsudek ze dne 5. března 2009, Francie v. Rada, C-479/07, nezveřejněný, EU:C:2009:131, bod 50 a citovaná judikatura).

101 EIB v napadeném aktu odmítla žádost o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí jako nepřípustnou z důvodu, že se netýká aktu, který může být předmětem vnitřního přezkumu, a sice „správního aktu“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení. Tento postoj EIB se v podstatě opíral o důvody uvedené v bodech 59 až 62 výše, a sice konkrétně o to, že sporné rozhodnutí nesplňuje některé z podmínek stanovené v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení k tomu, aby mohlo být považováno za „správní akt“, jelikož jednak nevyvolávalo právně závazné vnější účinky a jednak nebylo přijato podle práva životního prostředí.

102 V tomto ohledu bylo odůvodnění obsažené v napadeném aktu dostatečné k tomu, aby umožnilo žalobkyni seznámit se s důvody, proč EIB odmítla žádost o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí, kterou jí zaslala, jako nepřípustnou, a aby jí umožnilo zpochybnit opodstatněnost těchto důvodů v rámci prvního žalobního důvodu. Kromě toho jsou tyto důvody dostatečné k tomu, aby Tribunálu umožnily provést soudní přezkum opodstatněnosti uvedeného aktu prostřednictvím přezkumu prvního žalobního důvodu (viz body 105 až 173 níže).

103 Žalobkyně tedy nemůže důvodně tvrdit, že EIB porušila svou povinnost odůvodnit napadený akt vzhledem k odůvodnění, které v něm je skutečně obsaženo.

104 Druhý žalobní důvod, vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění, je tudíž třeba zamítnout jako neopodstatněný.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného posouzení při použití Aarhuského nařízení

105 Žalobkyně v podstatě EIB vytýká, že přijetím napadeného aktu nesprávně uplatnila ve vztahu ke spornému rozhodnutí některé podmínky vyžadované k tomu, aby akt mohl být kvalifikován jako „správní akt“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

106 Tento žalobní důvod je rozdělen na dvě části, z nichž první se týká nesprávného použití podmínky, že akt vyvolává „právně závazné vnější účinky“, a druhá část se týká nesprávného použití podmínky, že se jedná o akt přijatý „podle práva životního prostředí“.

107 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury musí být texty unijního práva vykládány v co největším možném rozsahu ve světle mezinárodního práva, zejména týkají-li se takové texty právě provádění mezinárodní dohody uzavřené Unií (rozsudek ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, bod 22; viz rovněž rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Nederlands Uitgeversverbond a Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, bod 38 a citovaná judikatura). Unijní soud při výkladu ustanovení směrnic provádějících ve vztahu k členským státům požadavky čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy uvedl, že cílem sledovaným unijním normotvůrcem je poskytnout dotčené veřejnosti „široký přístup k právní ochraně“ a že tento cíl vyplývá v širším pojetí z vůle unijního normotvůrce zachovávat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí a vést veřejnost k tomu, aby v tomto ohledu hrála aktivní roli (rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Edwards a Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, body 31 a 32). Unijní soud měl proto za to, že i když mají strany Aarhuské úmluvy určitý prostor pro uvážení při použití čl. 9 odst. 3 této úmluvy, je však třeba přijmout velmi ochranářský přístup užitečného účinku a cílů uvedené úmluvy v rámci povinností provedení příslušejícím členským státům (v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Jääskinena ve spojených věcech Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2014:310, bod 132 a citovaná judikatura). Z podobných důvodů je třeba obě podmínky uvedené výše v bodě 106 vykládat v co největším možném rozsahu ve světle čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy (obdobně viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, bod 32 a citovaná judikatura), a tudíž s ohledem na požadavek spočívající v zajištění účinného přístupu žalobkyně k právní ochraně.

108 Kromě toho a z důvodů účelnosti je třeba přezkoumat druhou část prvního žalobního důvodu před první částí.

– Ke druhé části prvního žalobního důvodu, vycházející z nesprávného uplatnění podmínky uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, že akt má být přijat „podle práva životního prostředí“

109 Žalobkyně EIB vytýká, že přijetím napadeného aktu nesprávně uplatnila ve vztahu ke spornému rozhodnutí podmínku, že akt má být přijat „podle práva životního prostředí“, která je uvedena v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

110 Žalobkyně tvrdí, že podle judikatury má „právo životního prostředí“, jak je definováno v čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení, široký význam, který se neomezuje na otázky související s ochranou životního prostředí v úzkém slova smyslu. Podle jejího názoru se jím rozumějí všechny unijní právní předpisy, které přispívají ke sledování cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí bez ohledu na jejich právní základ nebo povahu. Žalobkyně tvrdí, že v žádosti o vnitřní přezkum sporného rozhodnutí identifikovala ustanovení práva životního prostředí, která EIB ve sporném rozhodnutí nedodržela.

111 Podle žalobkyně okolnosti, za kterých správní rada přijala sporné rozhodnutí, prokazují, že bylo přijato podle „práva životního prostředí“, jak je definováno v čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení.

112 EIB, podporovaná Komisí, s argumenty žalobkyně nesouhlasí a tvrdí, že druhá část prvního žalobního důvodu musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

113 EIB tvrdí, že sporné rozhodnutí bylo přijato na základě čl. 19 odst. 3 statutu EIB, tedy na základě ustanovení primárního práva Unie, které neodkazuje na životní prostředí. Z článku 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení přitom podle EIB vyplývá, že pojem „právo životního prostředí“ je třeba v tomto nařízení chápat tak, že odkazuje na právní předpisy, které jsou akty sekundárního práva Unie a přispívají k dosažení cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí. Skutečnost, že EIB sleduje environmentální cíle v rámci operací financovaných z vlastních zdrojů, nestačí podle jejího názoru k závěru, že sporné rozhodnutí nebo jakékoliv jiné rozhodnutí téhož druhu je přijato na základě unijních právních předpisů v oblasti životního prostředí, a zejména že je v rozporu s konkrétními ustanoveními práva životního prostředí, jak je uvedeno v bodě 18 odůvodnění Aarhuského nařízení a v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Odůvodnění sporného rozhodnutí je v tomto ohledu podle EIB irelevantní, stejně jako odkaz na směrnici, která je ze své povahy určena pouze členským státům. Příliš široký výklad pojmu „právo životního prostředí“ by byl podle názoru EIB umělý, šel by nad rámec působnosti Aarhuského nařízení a zasahoval by do nezávislosti, které EIB požívá v oblasti svých finančních operací, jakož i do jejího poslání podle statutu. V rámci úkolů vytyčených v článku 309 SFEU má EIB zejména přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji vnitřního trhu v zájmu Unie tím, že neziskovým poskytováním půjček a záruk usnadňuje financování projektů, které splňují určitá kritéria. Rozhodnutí EIB jsou podle jejího názoru investičními rozhodnutími, která přímo neprovádějí právo životního prostředí. Dodržování posledně uvedeného přísluší podle EIB předkladatelům v rámci provádění projektů pod kontrolou příslušných vnitrostátních orgánů. Stejně tak skutečnost, že projekt Curtis má dopad na životní prostředí, je podle názoru EIB skutkovou okolností, která z právního hlediska neumožňuje dospět k závěru, že sporné rozhodnutí bylo přijato podle práva životního prostředí.

114 EIB odmítá jakýkoli odkaz na právní režim použitelný na unijní záruku poskytnutou z EFSI, zejména na nařízení 2015/1017, jako irelevantní, jelikož sporné rozhodnutí nebylo přijato podle uvedeného režimu. Rozhodnutí správní rady je podle EIB nezávislé na rozhodnutí přijatém investičním výborem EFSI. V každém případě právní režim použitelný na unijní záruku a poskytnutí této záruky projektu Curtis sledují podle EIB vedle ochrany životního prostředí a zdrojů i mnoho dalších obecných cílů. Článek 3 nařízení č. 2015/1017 podle názoru EIB jasně uvádí, že účelem unijní záruky jsou investice a podpora malým a středním podnikům, a nikoli environmentální cíle uvedené v čl. 191 odst. 1 a čl. 192 odst. 2 SFEU.

115 EIB kromě toho odmítá argumenty vycházející z právního rámce, v němž bylo sporné rozhodnutí přijato, a ze skutečností, o které se toto rozhodnutí opírá. Cílem prohlášení z roku 2009 je podle EIB pouze udat směr, kterým se má ubírat hodnocení projektů před rozhodnutím o financování. Jedná se o interní akt, který podle EIB nemění její úkol, jak je definován ve Smlouvě o FEU, která neuvádí podporu ochrany životního prostředí mezi klíčovými funkcemi EIB. Kromě toho skutečnost, že návrh financování projektu Curtis zmiňuje zejména environmentální výhody spojené s tímto projektem, nestačí podle EIB k tomu, aby bylo možné mít za to, že sporné rozhodnutí, přijaté na základě tohoto návrhu, bylo přijato podle práva životního prostředí.

116 Druhá část prvního žalobního důvodu nastoluje otázku, zda EIB měla v napadeném aktu nesprávně za to, že sporné rozhodnutí není individuálně určeným opatřením přijatým „podle práva životního prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

117 „Právem životního prostředí“ se v čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení rozumí právní předpisy Unie, které bez ohledu na svůj právní základ přispívají ke sledování cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí uvedených ve Smlouvě o FEU: zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů a podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí.

118 Ze znění čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení vyplývá, že odkazem na cíle vyjmenované v čl. 191 odst. 1 SFEU zamýšlel unijní normotvůrce dát pojmu „právo životního prostředí“ uvedenému v tomto nařízení široký význam, který se neomezuje na otázky související s ochranou přírodního prostředí v úzkém slova smyslu (rozsudek ze dne 14. března 2018, TestBioTech v. Komise, T-33/16, EU:T:2018:135, body 43 a 44; v tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta Jääskinena ve spojených věcech Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2014:310, bod 128).

119 Toto zjištění je ostatně potvrzeno v čl. 192 odst. 2 SFEU, podle něhož právo životního prostředí, které je uvedeno v hlavě XX Smlouvy o FEU, může zahrnovat rovněž předpisy především fiskální povahy, opatření týkající se územního plánování, hospodaření s vodními zdroji nebo týkající se přímo nebo nepřímo dostupnosti uvedených zdrojů, využívání půdy, jakož i opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií. Úzký výklad pojmu „právo životního prostředí“ by měl za následek, že taková ustanovení a opatření by z velké části nespadala do této oblasti (rozsudek ze dne 14. března 2018, TestBioTech v. Komise, T-33/16, EU:T:2018:135, bod 45).

120 Kromě toho je třeba poznamenat, že čl. 2 odst. 2 Aarhuského nařízení stanoví, že uvedené správní akty a nečinnosti nezahrnují přijatá opatření nebo nečinnost orgánu nebo subjektu Unie ve funkci orgánu správního přezkumu, například podle článků 101, 102, 106, 107, 228, 258, 260 a 325 SFEU týkajících se pravidel hospodářské soutěže, řízení o nesplnění povinnosti, šetření prováděných evropským veřejným ochráncem práv a šetření prováděných v rámci boje proti podvodům. Skutečnost, že normotvůrce považoval za nezbytné zahrnout pod tento pojem takové výjimky, rovněž naznačuje, že pojem „právo životního prostředí“ uvedený v Aarhuském nařízení musí být vykládán v zásadě velmi široce (rozsudek ze dne 14. března 2018, TestBioTech v. Komise, T-33/16, EU:T:2018:135, bod 46).

121 Kromě toho odkaz na „[unijní] právní předpisy“ v čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení musí být chápán tak, že se vztahuje na všechna ustanovení sekundárního práva Unie s obecnou působností, na rozdíl od „správního aktu“, který je v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení definován jako „jakékoliv individuálně určené opatření“. V době, kdy bylo uvedené nařízení přijato, a sice dne 6. září 2006, totiž Lisabonská smlouva, podepsaná dne 13. prosince 2007, ještě do unijního práva nezavedla rozlišování v rámci aktů s obecnou působností mezi legislativními akty přijatými legislativním postupem a nařizovacími akty přijatými jiným postupem. Nelze tedy mít za to, že by odkaz na tento pojem vylučoval možnost zohlednit jakožto „právo životního prostředí“ ustanovení „nařizovacího aktu“ ve smyslu Lisabonské smlouvy, tedy akt s obecnou působností, který nebyl přijat řádným legislativním postupem ani zvláštním legislativním postupem ve smyslu čl. 289 odst. 1 až 3 SFEU.

122 Taková restriktivní definice by ostatně bránila tomu, aby byl zohledněn jakýkoli akt s obecnou působností přijatý EIB, jako jsou prohlášení o zásadách a normách nebo strategie přijaté EIB v rámci výkonu její institucionální autonomie (viz body 28 až 36 výše).

123 Je totiž třeba připomenout, že pro účely dosažení cílů Smlouvy o FEU přijímají orgány EIB zejména ve formě politik, strategií, pokynů, zásad nebo norem, řádně zveřejněná a prováděná vnitřní pravidla s obecnou působností, která bez ohledu na svoji závaznou či nezávaznou povahu v úzkém slova smyslu omezují výkon posuzovací pravomoci EIB při výkonu jejích činností (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudky ze dne 27. dubna 2012, De Nicola v. EIB, T-37/10 P, EU:T:2012:205, bod 40 a citovaná judikatura; ze dne 16. září 2013, De Nicola v. EIB, T-618/11 P, EU:T:2013:479, bod 36, a ze dne 19. července 2017, Dessi v. EIB, T-510/16, nezveřejněný, EU:T:2017:525, bod 43). Pokud unijní soud přezkoumává legalitu aktu přijatého EIB, vezme v úvahu vnitřní předpisy přijaté EIB (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 16. září 2013, De Nicola v. EIB, T-618/11 P, EU:T:2013:479, bod 42).

124 V projednávané věci a na rozdíl od toho, co EIB tvrdila na jednání, je tedy třeba pravidla s obecnou působností, která vymezují její činnost v oblasti poskytování úvěrů pro účely dosažení cílů Smlouvy o FEU v oblasti životního prostředí, zejména environmentální kritéria způsobilosti projektů k financování EIB, považovat za unijní předpisy práva životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. f) Aarhuského nařízení.

125 Konečně ze znění a systematiky čl. 9 odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy, s ohledem na nějž musí být v co největším možném rozsahu vykládáno Aarhuské nařízení (viz bod 107 výše), vyplývá, že všechny akty orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s ustanoveními práva životního prostředí, musí být možné napadnout. Není tedy namístě omezovat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí pouze na akty orgánů veřejné správy, jejichž právním základem je formálně ustanovení práva životního prostředí.

126 Ze všech těchto důvodů a k zajištění obecného výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který bude ucelený a v souladu s požadavkem nabídnout přiměřenou a účinnou nápravu (viz bod 4 výše), musí být pojem „individuálně určené opatření“ přijaté „podle práva životního prostředí“, uvedený v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, vykládán široce v tom smyslu, že se neomezuje, jak tvrdí EIB, podporovaná Komisí, pouze na individuálně určená opatření přijatá na základě ustanovení sekundárního práva, které přispívá ke sledování cílů Unie v oblasti životního prostředí, jak jsou uvedeny v čl. 191 odst. 1 SFEU, ale že se vztahuje na všechna individuálně určená opatření, která podléhají požadavkům sekundárního práva Unie, které bez ohledu na svůj právní základ přímo směřují k dosažení cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí.

127 Zbývá tedy přezkoumat, zda sporné rozhodnutí může být chápáno jako takovéto individuálně určené opatření.

128 V tomto ohledu z bodu 11 zápisu ze schůze konané dne 12. dubna 2018, který byl vložen do spisu v tomto řízení, vyplývá, že správní rada sporným rozhodnutím na této schůzi schválila návrh financování.

129 Z bodů 21 až 23 návrhu financování vyplývalo, že příspěvek projektu Curtis k politikám Unie je významný, jelikož tento projekt podporuje španělské a evropské cíle v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů a přispívá k zabezpečení dodávek energie a k dosažení environmentálních cílů. Z uvedeného návrhu dále vyplývalo, že projekt přispívá i k prevenci lesních požárů a k udržitelnosti lesního hospodářství v Galicii tím, že bude stimulovat místní poptávku po dřevním odpadu. Financování projektu je podle uvedeného návrhu v souladu s prioritou, kterou EIB v rámci své úvěrové politiky přikládá obnovitelné energii a opatřením v oblasti klimatu, a k této prioritě přispívá.

130 Bod 24 návrhu financování uváděl, že tento projekt je způsobilý k financování EIB podle čl. 309 prvního pododstavce písm. c) SFEU, jelikož odpovídá společnému zájmu v oblasti energetiky.

131 V bodě 25 návrhu financování bylo uvedeno, že projekt Curtis napravuje selhání trhu, jelikož projekty na nízkouhlíkovou výrobu elektřiny a tepla snižují externí náklady na uhlík a znečištění ovzduší.

132 Kromě toho bod 30 návrhu financování uváděl, že projekt Curtis přispívá k cílům v oblasti obnovitelných zdrojů energie na rok 2020 stanoveným ve španělském akčním plánu pro obnovitelné zdroje energie přijatém podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2009/28, ve znění použitelném v době, kdy bylo sporné rozhodnutí přijato.

133 V neposlední řadě bod 34 návrhu na financování uváděl, že z pohledu jeho „udržitelnosti“, jelikož „byly splněny příslušné podmínky (viz technický přehled o environmentálních a sociálních aspektech), je projekt [Curtis] přijatelný z environmentálního a sociálního hlediska pro financování ze strany EIB“.

134 Technický přehled o environmentálních a sociálních aspektech projektu Curtis ze dne 12. dubna 2018 (dále jen „technický přehled“) zmíněný v bodě 34 návrhu na financování poukazoval na výsledky posouzení vlivů tohoto projektu na životní prostředí, které se příslušný vnitrostátní orgán rozhodl provést podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/92 ve znění použitelném v okamžiku, kdy bylo přijato sporné rozhodnutí.

135 Dále byly v technickém přehledu uvedeny závazky předkladatele projektu k zajištění udržitelnosti biomasy používané v rámci tohoto projektu v závislosti na určitých kritériích uvedených ve zmíněném přehledu. Předkladatel se konkrétně zavázal, že biomasa používaná v rámci projektu Curtis bude splňovat kritéria udržitelnosti definovaná ve směrnici 2009/28, ve znění použitelném v okamžiku, kdy bylo sporné rozhodnutí přijato, jakož i v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky (Úř. věst. 2010, L 295, s. 23), jehož cílem je boj proti nezákonné těžbě dřeva a s ní souvisejícím obchodováním.

136 Konečně technický přehled odkazoval na výsledek uhlíkové stopy projektu, kterou EIB vypočítala podle vlastních metod hodnocení, a v uvedeném přehledu bylo zdůrazněno, že jelikož projekt nahrazuje kombinovanou výrobu elektřiny novými a existujícími elektrárnami, celkovým účinkem projektu bude čisté snížení emisí ekvivalentu CO_2 o 151 kilotun ročně.

137 V technickém přehledu dospěly útvary EIB s ohledem na výše uvedené výsledky a závazky k závěru, že projekt Curtis je z environmentálního a sociálního hlediska přijatelný pro financování ze strany EIB.

138 Z výše uvedeného vyplývá, že v souladu s unijním právem a s obecně závaznými interními pravidly vymezujícími úvěrovou činnost EIB citovanými v bodech 28 až 36 výše bylo ve sporném rozhodnutí konstatováno, že některá kritéria způsobilosti environmentální povahy přijatá EIB v rámci výkonu její institucionální autonomie a směřující přímo k dosažení cílů unijní politiky v oblasti životního prostředí byla v projednávané věci dodržena.

139 Ze skutečností obsažených ve spise zejména vyplývá, že sporné rozhodnutí bylo přijato z důvodu, že projekt Curtis odpovídá cílům úvěrové činnosti EIB a kritériím způsobilosti pro projekty týkající se životního prostředí plynoucím z prohlášení z roku 2009 a ze strategie v oblasti klimatu, zejména proto, že podporuje evropské a španělské cíle v oblasti výroby obnovitelných zdrojů energie, že dodržuje kritéria udržitelnosti a ustanovení k boji proti nezákonné těžbě dřeva stanovená v sekundárním právu Unie a umožňuje čisté snížení emisí ekvivalentu CO_2 na španělské i evropské úrovni.

140 Vzhledem k tomu, že sporné rozhodnutí konstatovalo, že projekt Curtis splňuje tato kritéria způsobilosti environmentální povahy, bylo vskutku individuálně určeným opatřením přijatým „podle práva životního prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

141 Naproti tomu, jelikož bylo sporné rozhodnutí přijato správní radou, není relevantní zkoumat, zda, jak tvrdí žalobkyně, další rozhodnutí týkající se projektu Curtis přijaté investičním výborem EFSI spočívající v poskytnutí unijní záruky na tento projekt (viz bod 45 výše) bylo rovněž přijato v souladu s požadavky přispívajícími ke sledování cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí.

142 S ohledem na zjištění uvedená v bodech 138 a 140 výše žalobkyně v projednávané věci právem tvrdí, že se EIB dopustila nesprávného posouzení, když uvedla, že sporné rozhodnutí nelze považovat za individuálně určené opatření přijaté „podle práva životního prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, a tudíž za akt, který může být předmětem vnitřního přezkumu podle čl. 10 odst. 1 téhož nařízení.

143 Druhé části prvního žalobního důvodu je tudíž třeba vyhovět. Nicméně vzhledem ke kumulativní povaze jednotlivých podmínek k tomu, aby akt mohl být kvalifikován jako „správní akt“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, které jsou napadány v rámci každé části uvedeného žalobního důvodu, je nezbytné pokračovat přezkumem první části téhož žalobního důvodu.

– K první části prvního žalobního důvodu, vycházející z nesprávného uplatnění podmínky, že akt má vyvolávat „právně závazné vnější účinky“, která je uvedena v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení

144 Žalobkyně vytýká EIB, že přijetím napadeného aktu nesprávně uplatnila na sporné rozhodnutí podmínku, že akt vyvolává „právně závazné vnější účinky“, která je uvedena v čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

145 EIB, podporovaná Komisí, s argumenty žalobkyně nesouhlasí a tvrdí, že první část prvního žalobního důvodu musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

146 EIB má za to, že je v souladu s judikaturou oprávněna odmítnout jako nepřípustnou jakoukoliv žádost o vnitřní přezkum, která jako v projednávaném případě nesplňuje určité podmínky stanovené Aarhuským nařízením pro podání takové žádosti. EIB uvádí, že z dopisu ze dne 13. dubna 2018 adresovaného předkladateli vyplývá, že sporné rozhodnutí nevytvořilo žádnou povinnost EIB poskytnout úvěr entitě *ad hoc* v rámci projektu Curtis a nepřiznalo žádné právo předkladateli tohoto projektu ani nezměnilo jeho právní postavení. Jediným aktem, který měl v tomto ohledu právně závazný vnější účinek, byla podle EIB smluvní dokumentace týkající se financování projektu Curtis ze strany EIB, podepsaná dne 25. července 2018, která nebyla „správním aktem“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) a čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení. Sporné rozhodnutí bylo podle EIB pouze povinným krokem v rámci vnitřního rozhodovacího procesu EIB. Pokud jde o financování projektu, tento proces probíhal podle EIB ve dvou fázích. Zaprvé správní rada udělila principiální souhlas s financováním projektu Curtis ze strany EIB, aniž vybrala příjemce úvěru. Zadruhé řídící výbor uvedené financování s konečnou platností schválil poté, co na základě sporného rozhodnutí a na základě čl. 11 odst. 3 statutu EIB vymezil jeho konečná pravidla a podmínky v mezích principiálního souhlasu správní rady. Vyjednávání smlouvy ze strany útvarů EIB bylo zásadním krokem, jehož úspěch nebyl podle EIB zaručen, jak o tom svědčí předchozí zkušenosti z jiných projektů.

147 Podle EIB, podporované Komisí, nejsou akty jejího vnitřního rozhodovacího procesu ani úvěrová smlouva „správními akty“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) a čl. 10 odst. 1 Aarhuského nařízení. To je podle EIB v souladu s nezávislostí, které EIB požívá v oblasti svých finančních operací, a se skutečností, že její bankovní činnost nelze přirovnat ke správní činnosti. Situaci v projednávané věci tedy nelze podle jejího názoru srovnávat se situací ve věcech, ve kterých byl vydán rozsudek ze dne 31. ledna 2019, International Management Group v. Komise (C-183/17 P a C-184/17 P, EU:C:2019:78), v nichž byl zjevně dotčen správní akt. Pokud jde o čl. 271 písm. c) SFEU, kterého se dovolává žalobkyně, jeho cílem je podle EIB pouze chránit zvláštní procesní práva přiznaná členským státům a Komisi v článku 19 statutu EIB v rámci jejího vnitřního rozhodovacího procesu týkajícího se poskytování úvěrů a nepřiznává žádné právo zpochybnit po meritorní stránce rozhodnutí o poskytnutí úvěru. Pokud jde o postup vnitřního přezkumu stanovený v článku 10 Aarhuského nařízení, jeho cílem není podle názoru EIB zlepšit kvalitu rozhodovacího procesu, nýbrž rozšířit v souladu s článkem 12 téhož nařízení přístup některých žadatelů k právním prostředkům existujícím před unijními soudy. Podle názoru EIB není možné žádat o vnitřní přezkum aktu, který nelze napadnout ve smyslu článku 263 SFEU, protože vůči třetí osobě nevyvolává právní účinek, který je v rozporu s právem životního prostředí.

148 První část prvního žalobního důvodu nastoluje otázku, zda EIB měla v napadeném aktu nesprávně za to, že sporné rozhodnutí není opatřením, které má „právně závazné vnější účinky“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení.

149 Úvodem je třeba připomenout, že správní postup vnitřního přezkumu stanovený v článku 10 Aarhuského nařízení umožňuje podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie, která musí být podle článku 12 téhož nařízení podána „v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy [o FEU]“, a tedy v zásadě v souladu s podmínkami stanovenými v článku 263 SFEU. S ohledem na souvislost, která existuje mezi pojmem „akt, který vyvolává právně závazné vnější účinky“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, a pojmem „akt, který má právní účinky vůči třetím osobám“ ve smyslu článku 263 SFEU, je v zájmu obecné soudržnosti namístě vykládat prvně uvedený pojem v souladu s druhým uvedeným pojmem.

150 Komise a následně EIB v podstatě navrhují bez dalšího konstatovat, že sporné rozhodnutí není správním aktem, neboť se týká finančních činností EIB, v jejichž rámci musí mít EIB možnost jednat zcela nezávisle.

151 Jak již však bylo konstatováno v bodě 92 výše, není přípustné, aby EIB za okolností projednávané věci vznesla důvod obrany vycházející z toho, že žádost o vnitřní přezkum podaná žalobkyní podle článku 10 Aarhuského nařízení a rozhodnutí 2008/50 je neslučitelná se „zvláštním postavením“, které EIB přiznává Smlouva o FEU.

152 Je tedy třeba pokračovat v přezkumu toho, zda má sporné rozhodnutí „právně závazné vnější účinky“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. g) Aarhuského nařízení, a zda tedy „m[á] právní účinky vůči třetím osobám“ ve smyslu článku 263 SFEU.

153 Podle ustálené judikatury je pro určení, zda akty nebo rozhodnutí mají „právní účinky vůči třetím osobám“ ve smyslu článku 263 SFEU, třeba se zaměřit spíše na podstatu těchto aktů nebo rozhodnutí než na jejich formu a zkoumat, zda vyvolávají právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy třetí osoby tím, že podstatným způsobem mění její právní postavení (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 21. června 2007, Finsko v. Komise, C-163/06 P, EU:C:2007:371, bod 40 a citovaná judikatura, a ze dne 2. září 2009, E.ON Ruhrgas a E.ON Földgáz Trade v. Komise, T-57/07, nezveřejněné, EU:T:2009:297, bod 30 a citovaná judikatura). Tak tomu není v případě opatření interní povahy, která nevyvolávají žádné účinky mimo interní sféru orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie, který je jejich autorem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 1959, Phoenix-Rheinrohr v. Vysoký úřad, 20/58, EU:C:1959:14, s. 181). V případě aktů nebo rozhodnutí, jejichž příprava probíhá v několika fázích, zejména po skončení vnitřního postupu, tomu tak není ani v případě aktů nebo rozhodnutí, která jsou čistě přípravná, jelikož nestanoví ohledně žádného aspektu uvedeného postupu konečné stanovisko orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2002, Satellimages TV5 v. Komise, T-95/99, EU:T:2002:62, body 32 až 41). V neposlední řadě tomu tak není ani v případě čistě provádějících aktů nebo rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 1988, Les Verts v. Parlament, 190/84, EU:C:1988:94, body 7 a 8; v tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera ve věci Ismeri Europa v. Účetní dvůr, C-315/99 P, EU:C:2001:243, bod 47).

154 V projednávaném případě je třeba za účelem provedení analýzy uvedené v bodě 152 výše ve světle zásad připomenutých v bodě 153 výše zkoumat současně obsah sporného rozhodnutí i kontext, ve kterém bylo toto rozhodnutí přijato.

155 Podle čl. 9 odst. 1 statutu EIB přísluší správní radě rozhodovat o poskytování financování a stanovit úrokové míry úvěrů. Na základě rozhodnutí přijatého kvalifikovanou většinou může přenést některé své funkce na řídící výbor. V případě přenesení pravomocí stanoví správní rada podmínky a způsoby přenesení pravomoci a dohlíží na její výkon. Článek 11 odst. 3 statutu EIB stanoví, že řídící výbor zajišťuje pod dohledem předsedy a pod kontrolou správní rady vedení běžných obchodů EIB, připravuje rozhodnutí uvedené rady, zejména pokud jde o poskytování finančních prostředků, a zajišťuje provádění těchto rozhodnutí.

156 Jednací řád EIB, ve znění použitelném v okamžiku, kdy bylo přijato sporné rozhodnutí, tedy ve znění vyplývajícím ze změn ze dne 20. ledna 2016 (Úř. věst. 2016, L 127, s. 55), v článku 17 uvádí, že „[z]e zasedání správní rady se pořizuje zápis. Podepisuje jej předseda zasedání a předseda předsedající zasedání, během něhož je zápis schválen, jakož i tajemník zasedání“.

157 Článek 18 odst. 1 téhož jednacího řádu mimoto stanoví:

„V souladu s čl. 9 odst. 1 statutu [EIB] vykonává správní rada tyto pravomoci:

[…]

schvaluje finanční a záruční operace navržené řídícím výborem […]“

158 Článek 18 odst. 2 jednacího řádu EIB stanoví, že „[správní rada o]becně zajišťuje, že [EIB] je řádně řízena v souladu se Smlouvou [o FEU], statutem, směrnicemi vydanými radou guvernérů a ostatními dokumenty, jimiž se [EIB] řídí při plnění jejího poslání podle Smlouvy [o FEU]“.

159 Článek 18 odst. 3 jednacího řádu EIB připomíná možnost přenést některé funkce na řídící výbor upravenou v čl. 9 odst. 1 statutu EIB, přičemž uvádí, že takové rozhodnutí se přijímá kvalifikovanou většinou.

160 Podle čl. 18 odst. 4 jednacího řádu EIB vykonává správní rada „veškeré ostatní pravomoci stanovené ve statutu [EIB] a přenáší na řídící výbor, v pravidlech a rozhodnutích, jež přijímá, odpovídající prováděcí pravomoci, přičemž řídící výbor v souladu s čl. 11 odst. 3 statutu zajišťuje pod dohledem prezidenta a pod kontrolou správní rady vedení běžných obchodů [EIB]“.

161 Jak již bylo uvedeno, z bodu 11 zápisu ze schůze konané dne 12. dubna 2018, který byl založen do spisu v tomto řízení, vyplývá, že správní rada na této schůzi schválila návrh na financování.

162 Z bodu 5 návrhu financování vyplývá, že k tomu, aby se na něj mohl vztahovat režim podpory zavedený 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 (královské nařízení 413/2014 o regulaci výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby a odpadu) ze dne 6. června 2014 (BOE č. 140 ze dne 10. června 2014, s. 43876), měl být projekt Curtis dokončen, otestován a zprovozněn ke dni 28. března 2020, což znamenalo velmi napjatý harmonogram pro dokončení a v konečném důsledku schválení financování. Z tohoto důvodu útvary EIB uvedly, že se rozhodly pokračovat v postupu schvalování financování souběžně s hloubkovými prověrkami technického poradce věřitelů a s fází II hloubkových prověrek projektu prováděných útvary EIB, přičemž si byly vědomy skutečnosti, že se vzhledem ke značným rizikům zjištěným v souvislosti s projektem Curtis může stát, že se EIB nakonec nebude moci podílet na financování tohoto projektu.

163 Bod 15 návrhu financování podrobněji vysvětluje strukturu navrženou ke schválení projektu. Podle tohoto bodu „se transakce bude řídit obvyklým schvalovacím postupem ve dvou etapách, pokud jde o financování projektu. Po prvním schválení správní radou budou konečný výsledek prověrky a podrobná dokumentace týkající se úvěru a projektu předloženy řídícímu výboru ke konečnému schválení. Tento postup umožní [EIB] dodržet striktní operativní a obchodní lhůty vyžadované pro financování projektu, a konkrétněji pro projekt [Curtis]. Pokud se konečné podmínky odchýlí od podmínek stanovených v tomto schválení, bude od správní rady vyžadováno v souladu s postupem [EIB] nové schválení“.

164 Ze zjištění uvedeného v bodě 139 výše dále vyplývá, že sporné rozhodnutí bylo přijato z důvodu, že projekt Curtis odpovídá cílům úvěrové činnosti EIB a kritériím způsobilosti pro projekty týkající se životního prostředí plynoucím z prohlášení z roku 2009 a ze strategie v oblasti klimatu, zejména

proto, že podporuje evropské a španělské cíle v oblasti výroby obnovitelných zdrojů energie, dodržuje kritéria udržitelnosti a ustanovení k boji proti nezákonné těžbě dřeva stanovená v sekundárním právu Unie a umožňuje čisté snížení emisí ekvivalentu CO_2 na španělské i evropské úrovni.

165 Dopisem ze dne 13. dubna 2018 (viz bod 47 výše) EIB předkladateli projektu Curtis sdělila, že správní rada schválila úvěr na financování uvedeného projektu a hlavní podmínky smlouvy o financování, přičemž ale uvedla, že „[t]oto sdělení nezakládá žádný právní závazek, pokud jde o poskytnutí výše uvedeného úvěru, nýbrž je vydáno proto, aby [uvedený předkladatel] mohl podniknout kroky nezbytné k formalizování úvěru“.

166 Dopisem, který zaslalo oddělení EIB „Občanská společnost“ žalobkyni dne 16. srpna 2018 a posledně uvedená vložila do spisu projednávané věci, aby se jej mohla dovolávat na podporu své argumentace, EIB žalobkyni sdělila, že „[v]šechny environmentální informace užitečné pro prověrku financování [projektu Curtis] byly sděleny správní radě ve fázi I [prověrky uvedeného projektu] a byly zveřejněny v technickém přehledu sociálních a environmentálních aspektů [vztahujícím se k tomuto projektu]. Fáze [II] prověrky se týkala pouze technických, hospodářských a finančních aspektů financování. Dokumenty fáze [II] prověrky neobsahovaly žádné environmentální informace, a proto nebyly předmětem žádosti [o přístup k environmentálním informacím týkajícím se projektu Curtis, kterou jí žalobkyně zaslala]“.

167 Z obsahu a kontextu, v němž bylo sporné rozhodnutí přijato, jasně vyplývá, že tento dopis vyjadřoval konečné stanovisko EIB přijaté její správní radou k způsobilosti projektu Curtis k poskytnutí finančních prostředků ze strany EIB s ohledem na jeho environmentální a sociální aspekty, které odpovídaly cílům úvěrové činnosti EIB a kritériím způsobilosti pro projekty týkající se životního prostředí vyplývajícím z prohlášení z roku 2009 a ze strategie v oblasti klimatu.

168 I když po sporném rozhodnutí mělo dojít k prověrce projektu Curtis a některé technické, hospodářské a finanční aspekty financování, na nichž záviselo poskytnutí úvěru, musel ještě přezkoumat řídící výbor, nic to totiž nemění na tom, že se tato prověrka již neměla týkat environmentálních a sociálních aspektů uvedeného projektu, o kterých správní rada ve sporném rozhodnutí s konečnou platností rozhodla s ohledem na všechny informace, které se k němu vztahovaly a byly obsaženy v návrhu financování a technickém přehledu.

169 V odpovědi na ústní otázku položenou Tribunálem na jednání EIB uznala, že sporné rozhodnutí určilo s konečnou platností postoj správní rady, která byla v tomto ohledu příslušným orgánem, pokud jde o způsobilost projektu Curtis k financování ze strany EIB s ohledem na jeho environmentální a sociální aspekty. V tomto rozsahu se tedy nejednalo o prozatímní stanovisko správní rady ani o mezitímní rozhodnutí, jehož cílem by bylo připravit konečné rozhodnutí uvedené správní rady.

170 Z toho vyplývá, že sporné rozhodnutí sice nemělo, jak tvrdí EIB v rámci tohoto řízení a jak uvedla v dopise předkladateli projektu Curtis ze dne 13. dubna 2018, hodnotu právního závazku, pokud jde o poskytnutí úvěru entitě *ad hoc*, neboť zbývalo prověřit další technické, hospodářské a finanční aspekty uvedeného projektu, avšak mělo určité konečné právní účinky vůči třetím osobám, zejména vůči předkladateli tohoto projektu, jelikož v něm byla konstatována způsobilost uvedeného projektu k financování ze strany EIB s ohledem na jeho environmentální a sociální aspekty, čímž bylo uvedenému předkladateli umožněno přijmout následná opatření nezbytná pro formalizování úvěru, jenž mu měl být poskytnut, jak je uvedeno v dopise ze dne 13. dubna 2018, který EIB zaslala předkladateli projektu. Vzhledem k těmto environmentálním a sociálním aspektům mohlo být následné rozhodnutí řídícího výboru o poskytnutí úvěru poté, co pokračoval v prověrce projektu Curtis ohledně ostatních aspektů, které zbývalo přezkoumat, nanejvýš považováno za pouhé provádějící rozhodnutí ve smyslu judikatury citované v bodě 153 výše.

171 Interní přezkum zavedený Aarhuským nařízením se přitom měl týkat právě environmentálních aspektů (v tomto ohledu viz body 16, 18 a 19 výše) a žádost o vnitřní přezkum podaná žalobkyní zpochybňovala zejména posouzení udržitelnosti projektu Curtis provedené EIB a přispění tohoto projektu k dosažení cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí (v tomto ohledu viz body 54 až 57 výše a body 80 až 123 žádosti o vnitřní přezkum). Uvedená žádost se tak přinejmenším částečně týkala konečných právních účinků, které sporné rozhodnutí vyvolalo vůči třetím osobám.

172 Z těchto důvodů je třeba vyhovět i první části prvního žalobního důvodu.

173 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba prvnímu žalobnímu důvodu vyhovět v plném rozsahu a na tomto základě napadený akt zrušit.

K nákladům řízení

174 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

175 EIB neměla v projednávané věci úspěch. Žalobkyně kromě toho výslovně požadovala, aby byla EIB uložena náhrada nákladů řízení.

176 Je tedy třeba rozhodnout, že EIB ponese vlastní náklady řízení, jakož i náklady řízení vynaložené žalobkyní.

177 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.

178 Komise tedy musí nést vlastní náklady.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Rozhodnutí Evropské investiční banky (EIB) oznámené organizaci ClientEarth dopisem ze dne 30. října 2018, kterým se jako nepřípustná odmítá žádost o vnitřní přezkum rozhodnutí správní rady EIB ze dne 12. dubna 2018, kterým se schvaluje financování projektu elektrárny na biomasu v Galicii (Španělsko), kterou ClientEarth podala dne 9. srpna 2018 na základě článku 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství a rozhodnutí Komise 2008/50/ES ze dne 13. prosince 2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1367/2006, pokud jde o žádosti o vnitřní přezkum správních aktů, se zrušuje.

2) EIB ponese vlastní náklady řízení, jakož i náklady řízení vynaložené organizací ClientEarth.

3) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.

Van der Woude Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 27. ledna 2021.

Podpisy