Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção alargada)

27 de janeiro de 2021 *

«Ambiente — Financiamento de uma central elétrica de biomassa na Galiza — Deliberação do Conselho de Administração do BEI que aprova o financiamento — Acesso à justiça em matéria de ambiente — Artigos 9.º e 10.º da Convenção de Aarhus — Artigos 10.º a 12.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Pedido de reexame interno — Indeferimento do pedido por inadmissibilidade — Admissibilidade de um fundamento de defesa — Dever de fundamentação — Conceito de ato adotado ao abrigo da legislação ambiental — Conceito de ato que produz efeitos externos juridicamente vinculativos»

No processo T-9/19,

ClientEarth, com sede em Londres (Reino Unido), representada por J. Flynn, QC, H. Leith e S. Abram, barristers,

recorrente,

contra

Banco Europeu de Investimento (BEI), representado por G. Faedo e K. Carr, na qualidade de agentes, assistidos por B. Wägenbaur, avocat,

recorrido,

apoiado por:

Comissão Europeia, representada por F. Blanc e G. Gattinara, na qualidade de agentes,

interveniente,

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da decisão do BEI comunicada à recorrente por carta de 30 de outubro de 2018 e que indefere por inadmissibilidade o pedido de reexame interno da deliberação do Conselho de Administração do BEI, de 12 de abril de 2018, que aprova o financiamento de um projeto de central elétrica de biomassa na Galiza (Espanha), que a recorrente tinha submetido, em 9 de agosto de 2018, em aplicação do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13), e da Decisão 2008/50/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2007, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus em matéria de pedidos de reexame interno de atos administrativos (JO 2008, L 13, p. 24),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção alargada),

composto por: M Van der Woude, presidente, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (relatora) e I. Nõmm, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 24 de junho de 2020,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

Quanto à Convenção de Aarhus

1 A Comunidade Europeia, posteriormente denominada União Europeia, assinou em Aarhus, em 25 de junho de 1998, a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (a seguir «Convenção de Aarhus»). A Convenção de Aarhus entrou em vigor em 30 de outubro de 2001. Em seguida, foi aprovada, em nome da Comunidade, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção de Aarhus (JO 2005, L 124, p. 1). A partir dessa data, a União passou também a ser parte nesta convenção.

2 O artigo 1.º da Convenção de Aarhus, com a epígrafe «Objetivo», estipula que, «[c]om o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada parte [na convenção] garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na [...] convenção».

3 Segundo o Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, o direito de acesso à justiça em matéria de ambiente, previsto no artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, da Convenção de Aarhus, visa garantir, especificamente, os direitos de acesso à informação sobre ambiente e a participação do público no processo de tomada de decisão em matéria ambiental, conforme garantidos por esta mesma convenção. Por sua vez, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus estipula, mais genericamente, que cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

4 O Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus indica também o seguinte. As partes na Convenção de Aarhus conservaram uma margem de apreciação considerável para a designação das instâncias (tribunal administrativo ou órgão administrativo) e das formas de processo (direito civil, administrativo ou penal, por exemplo) que devem ser acessíveis para permitir impugnar os atos e as omissões a que se refere o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Sem prejuízo da obrigação geral imposta no artigo 3.º, n.º 1, desta mesma convenção de estabelecer e manter um quadro claro, transparente e coerente, não é oponível às partes na Convenção de Aarhus nenhum entrave à disponibilização de diferentes processos de recurso para diferentes tipos de atos ou omissões. O objetivo de qualquer processo de recurso administrativo ou judicial é corrigir decisões, atos e omissões erradas, bem como, em última instância, obter a reparação por violações da lei. Em aplicação do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, as partes nesta convenção asseguram que as instâncias de recurso proporcionam soluções «eficazes e adequadas», incluindo, se necessário, a reparação injuntiva

do direito. Além de precisar os tipos de recurso, o artigo 9.º, n.os 4 e 5, da Convenção de Aarhus exige que as partes nesta assegurem que os processos de recurso previstos nos n.os 1 a 3 sejam «justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos» e que sejam objeto de informação junto do público.

Quanto à política da União no domínio do ambiente e à aplicação do artigo 9.º, n.os 3 e 4, da Convenção de Aarhus pelo Regulamento Aarhus

5 A política da União no domínio do ambiente baseia-se nos artigos 191.º a 193.º TFUE e no artigo 11.º TFUE, que promove o desenvolvimento sustentável de forma transversal.

6 O artigo 191.º TFUE define o âmbito de aplicação da política da União no domínio do ambiente e prevê uma série de objetivos (n.º 1), de princípios (n.º 2) e de critérios (n.º 3) que o legislador da União deve respeitar na execução dessa política.

7 Nos termos do artigo 191.º, n.º 1, TFUE, os objetivos prosseguidos pela política da União no domínio do ambiente são os seguintes:

«— a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,

– a proteção da saúde das pessoas,

– a utilização prudente e racional dos recursos naturais,

– a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.»

8 À data dos factos, a ação concreta da União baseava-se principalmente no programa de ação para o ambiente para o período de 2014-2020. Prosseguia três objetivos que eram, em primeiro lugar, a preservação do capital natural (fertilidade dos solos, qualidade do ar e da água, biodiversidade, etc.), em segundo lugar, a transformação da União numa economia com baixas emissões de carbono e medida na sua utilização dos recursos (tratamento dos resíduos, luta contra o desperdício, reciclagem, etc.) e, em terceiro lugar, a proteção da saúde e do bem-estar do ser humano (luta contra a poluição, limitação dos produtos químicos, etc.). Além destes objetivos, a política da União no domínio do ambiente estava cada vez mais integrada nos outros domínios de ação da União. Por exemplo, o pacote de medidas sobre o clima e a energia para 2020, e depois 2030, integrava objetivos nacionais vinculativos a fim de aumentar a quota de energias renováveis no consumo nacional.

9 O artigo 191.º, n.º 4, TFUE precisa o alcance da competência externa da União em matéria de ambiente. Afirma o princípio de uma competência concorrente dos Estados-Membros e da União para celebrarem acordos internacionais no domínio do ambiente com os países terceiros e as organizações internacionais competentes.

10 Com vista a realizar os objetivos da política da União no domínio do ambiente, a Comunidade, posteriormente denominada União, assinou a Convenção de Aarhus.

11 Para efeitos da aplicação desta convenção na ordem jurídica da União, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram o Regulamento (CE) n.º 1367/2006, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos [da União] (JO 2006, L 264, p. 13; a seguir «Regulamento Aarhus»), que estabelece, nomeadamente, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, alínea d), «regras destinadas a aplicar as disposições da Convenção às instituições e [aos] órgãos [da União], nomeadamente […] [c]oncedendo acesso à justiça

em matéria de ambiente a nível [da União] nas condições estabelecidas no [referido] regulamento». Em conformidade com o disposto no seu artigo 14.º, o Regulamento Aarhus entrou em vigor em 28 de junho de 2007.

12 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento Aarhus, qualquer organização não governamental (ONG) que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.º do mesmo regulamento tem o direito de requerer um reexame interno de um ato administrativo à instituição ou ao órgão da União que o tenha aprovado ao abrigo da legislação ambiental.

13 O considerando 11 do Regulamento Aarhus prevê que os atos administrativos de caráter individual deverão poder ser objeto de reexame interno nos casos em que tenham efeitos externos juridicamente vinculativos. Neste sentido, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus define o conceito de «ato administrativo», para efeitos do referido regulamento, como qualquer medida de caráter individual tomada por uma instituição ou órgão da União ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos.

14 O considerando 10 do Regulamento Aarhus indica que, «[a]tendendo a que a legislação ambiental está em constante evolução, a respetiva definição deverá fazer referência aos objetivos da política [da União] no domínio do ambiente consignados no Tratado [FUE]». Neste sentido, o artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus dispõe que, para efeitos do referido regulamento, entende-se por «legislação ambiental» a legislação da União que, independentemente do seu fundamento legal, contribua para o cumprimento dos objetivos de política da União em matéria de ambiente consagrados no Tratado [FUE], a saber, preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, utilizar prudente e racionalmente os recursos naturais e promover, no plano internacional, medidas destinadas a enfrentar os problemas ambientais à escala regional ou mundial.

15 Além disso, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento Aarhus, a ONG que tiver requerido o reexame interno ao abrigo do artigo 10.º do mesmo regulamento pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado FUE.

16 No considerando 18 do Regulamento Aarhus, o legislador precisou, a este respeito, que, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e com o Tratado FUE, o referido regulamento se destina a permitir a criação de vias de recurso judicial ou outro que permitam impugnar atos ou omissões de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação ambiental. Além disso, indicou que as disposições sobre acesso à justiça devem ser coerentes com o Tratado FUE. Por último, nos considerandos 19 e 21 do Regulamento Aarhus, o legislador precisou que, para garantir vias de recurso adequadas e eficazes, incluindo a interposição de recursos para o Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado FUE, convinha que fosse dada à instituição ou órgão da União responsável pelo ato a impugnar ou pela omissão a possibilidade de reconsiderar a sua decisão inicial ou de agir e que, caso tivessem sido indeferidos pedidos anteriores de reexame interno, a ONG interessada devia poder interpor recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia em conformidade com as disposições pertinentes do Tratado FUE.

17 Resulta dos considerandos do Regulamento Aarhus referidos no n.º 16, *supra*, que, no sistema de acesso à justiça em matéria de ambiente instituído pelos artigos 10.º a 12.º deste regulamento, o reexame interno é concebido como um procedimento administrativo prévio a um eventual recurso perante o juiz da União, o qual deve ser interposto em conformidade com as disposições pertinentes do Tratado FUE.

18 Além disso, resulta destes mesmos considerandos que o objeto do sistema de acesso à justiça instituído pelos artigos 10.º a 12.º do Regulamento Aarhus visa unicamente a fiscalização da aplicação da legislação ambiental da União.

19 Neste sentido, o artigo 1.º, ponto 1, da Decisão 2008/50/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2007, que estabelece normas de execução do Regulamento [Aarhus] em matéria de pedidos de reexame interno de atos administrativos (JO 2008, L 13, p. 24), impõe que as ONG que apresentem pedidos de reexame interno de atos administrativos ou omissões nos termos do artigo 10.º do Regulamento Aarhus especifiquem o ato administrativo ou a alegada omissão administrativa cujo reexame interno solicitam e as disposições em matéria de lei ambiental da União que entendam não terem sido cumpridas.

Quanto ao BEI

20 O Banco Europeu de Investimento (BEI) é um organismo da União destinado a contribuir para a realização dos objetivos desta última.

21 Por força do artigo 308.º TFUE, goza de personalidade jurídica distinta da União. É administrado e gerido pelos seus próprios órgãos. Dispõe de recursos e de um orçamento próprios.

22 Nos termos do artigo 309.º TFUE, o BEI tem por missão contribuir, recorrendo aos mercados de capitais e utilizando os seus recursos próprios, para o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do mercado interno no interesse da União. Para o efeito, facilita, mediante a concessão de empréstimos e de garantias, sem prosseguir qualquer fim lucrativo, o financiamento de diferentes projetos, em todos os setores da economia, nomeadamente projetos de interesse comum para vários Estados-Membros, que, pela sua amplitude ou natureza, não possam ser inteiramente financiados pelos diversos meios existentes em cada um dos Estados-Membros.

23 O artigo 7.º, n.º 2, dos Estatutos do BEI estabelecidos pelo Protocolo n.º 5 anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE dispõe, nomeadamente, que o Conselho de Governadores adota as diretivas gerais relativas à política de crédito do BEI de acordo com os objetivos da União. Em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, alínea b), dos referidos Estatutos, para efeitos do seu artigo 9.º, n.º 1, o Conselho de Governadores determina quais os princípios aplicáveis às operações de financiamento no âmbito das atribuições do BEI.

24 Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, dos Estatutos do BEI, o Conselho de Administração fiscaliza a boa administração do BEI e assegura a conformidade da sua gestão com as disposições dos Tratados e dos Estatutos e com as diretivas gerais estabelecidas pelo Conselho de Governadores. Decide da concessão de financiamentos e fixa as taxas de juros dos empréstimos.

25 O Regulamento Interno do BEI, na versão aplicável ao caso em apreço, a saber, a resultante das alterações de 20 de janeiro de 2016 (JO 2016, L 127, p. 55), precisa, no seu artigo 18.º, que, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, dos Estatutos do BEI, o Conselho de Administração define, por proposta do Comité Executivo, as condições que constituem o quadro geral dos financiamentos, designadamente aprovando os critérios de fixação das taxas de juro. Adota, por proposta do Comité Executivo, as decisões de política geral relativas à gestão do BEI. Aprova as operações de financiamento e de garantia propostas pelo Comité Executivo. De modo geral, o Conselho de Administração fiscaliza a boa administração do BEI e assegura a conformidade da sua gestão com as disposições do Tratado FUE e dos Estatutos do BEI, as diretivas do Conselho de Governadores e os outros instrumentos que regem a atividade do BEI no exercício das suas atribuições ao abrigo do Tratado FUE.

26 O artigo 16.º, n.º 1, dos Estatutos do BEI dispõe que este concede financiamentos, no âmbito do mandato definido no artigo 309.º TFUE.

27 Nos termos do artigo 19.º, n.º 3, dos Estatutos do BEI, o Conselho de Administração delibera sobre as operações de financiamento que lhe são submetidas pelo Comité Executivo, que, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, destes mesmos estatutos, tem um papel de preparação e de execução no que respeita à contratação de empréstimos e à concessão de financiamentos, designadamente sob a forma de créditos e garantias.

28 A Declaração dos princípios e normas em matéria social e ambiental, aprovada pelo Conselho de Administração em 3 de fevereiro de 2009 (a seguir «Declaração de 2009»), e a Estratégia em matéria de ação para o clima, destinada a mobilizar financiamentos em apoio da transição para uma economia com baixas emissões de carbono e capaz de resistir às alterações climáticas, adotada pelo BEI em 22 de setembro de 2015 (a seguir «Estratégia Climática»), definem os objetivos da atividade de empréstimo e os critérios de elegibilidade para os projetos relacionados com o ambiente.

29 No ponto 22 da Estratégia Climática, o BEI indica o seguinte:

«Enquanto banco da U[nião], o BEI tem por missão apoiar os objetivos da política da União, que consistem, nomeadamente, em promover a inovação e as competências, o acesso aos financiamentos para as pequenas e médias empresas, as infraestruturas estratégicas e a ação a favor do clima. O BEI contribui para a realização destes objetivos, todos ligados entre si, através das suas atividades de empréstimo, união de recursos (associação dos financiamentos do BEI com outras fontes de fundos) e consultoria. A conformidade com as políticas pertinentes, a qualidade da carteira e a solidez das decisões de financiamento são asseguradas através de um procedimento completo de auditoria prévia que se aplica a todos os projetos apoiados pelo BEI […] No domínio da ação a favor do clima, as políticas e instrumentos climáticos da U[nião], tais como o regime de comércio de licenças de emissão, a estratégia de adaptação às alterações climáticas ou ainda o quadro para o clima e a energia para 2030, são integrados nas práticas e procedimentos operacionais pertinentes que orientam as decisões de financiamento. O [BEI] procura também contribuir, através da sua ação, para a realização de planos a longo prazo como a União Europeia da Energia ou a trajetória de descarbonização traçada pelo [Grupo de Peritos Intergovernamental sobre a Evolução do Clima ou] GIEC, segundo a qual as emissões mundiais de gases com efeito de estufa devem atingir o seu máximo até 2020, o mais tardar, ser reduzidas em, pelo menos, 50 % até 2050, em comparação com o nível de 1990, e ser praticamente nulas ou negativas até 2100, para permitir conter o aquecimento global abaixo do limiar de 2 [graus Celsius].»

30 O ponto 36 da Estratégia Climática expõe que o BEI continuará a consagrar, no mínimo, 25 % dos seus financiamentos a projetos que apoiem expressamente a ação a favor do clima. Além da abordagem setorial tradicionalmente seguida para identificar os projetos abrangidos pela ação para o clima, o ponto 39 da Estratégia Climática prevê que o impacto dos projetos seja tomado em conta mais detalhadamente a fim de reforçar a contribuição global do BEI.

31 O ponto 24 da Estratégia Climática parte da constatação de que os setores não têm todos o mesmo impacto no clima e que os setores mais pertinentes, em razão da quota dos financiamentos do BEI que representam e do tipo de projetos em causa, são os setores da energia e dos transportes. Refere que um elemento importante dos critérios de seleção e de avaliação dos projetos energéticos é a aplicação de uma norma de emissão aos projetos de produção de eletricidade. Esta norma permite afastar os projetos cujas emissões esperadas não são conformes com os objetivos da União, respeitando simultaneamente o princípio da neutralidade tecnológica. Em todos os casos, é dada prioridade aos projetos de eficiência energética.

32 O ponto 47 da Estratégia Climática indica que será estabelecida uma tipologia de projetos com forte impacto por setor, examinando os respetivos planos globais para a descarbonização existentes nos setores considerados ou ainda as intensidades de carbono destes últimos. No âmbito da União, as políticas definidas pela União e pelos Estados-Membros, entre as quais figuram, nomeadamente, a

visão a longo prazo da União para uma sociedade com reduzidas emissões de carbono e capaz de resistir às alterações climáticas, ou ainda os planos de ação nacionais a favor das energias renováveis e os programas de adaptação, devem servir de principais pontos de referência enquanto planos globais.

33 Por outro lado, o ponto 72 da Estratégia Climática precisa que a avaliação das emissões de gases com efeito de estufa é também utilizada para analisar o desempenho dos projetos de produção de eletricidade em matéria de emissões, bem como para verificar o impacto dos projetos hidroelétricos e bioenergéticos no clima. Por conseguinte, a exatidão, a coerência e a comparabilidade destas avaliações constituem elementos importantes do procedimento de auditoria prévia.

34 A Declaração de 2009 impõe o respeito de considerações de sustentabilidade ambiental e social para todos os financiamentos concedidos pelo BEI. Indica que, para obter um financiamento, um projeto deve contribuir para a realização de um ou vários dos objetivos da política da União, tal como proporcionar uma resposta adequada à ameaça representada pelas alterações climáticas, através de investimentos que contribuam para a respetiva atenuação ou que visem a adaptação às mesmas, nomeadamente apoiando projetos relativos à eficiência energética, às energias renováveis, às energias menos poluentes ou à captura de carbono, ou contribuir para uma gestão sustentável dos recursos naturais (ponto 10). Segundo a Declaração de 2009, o BEI incentiva o setor das energias renováveis, destaca a eficiência energética em todos os projetos que financia e as suas operações de financiamento respondem às demais prioridades de investimento da União em matéria de clima (ponto 77). Acresce que o BEI esforça-se por favorecer uma utilização sustentável das terras, nomeadamente no que respeita às florestas, reconhecendo a sua importância e contribuição para a atenuação das alterações climáticas, para a adaptação a essas alterações e para a proteção da diversidade biológica (ponto 77).

35 Além disso, a Declaração de 2009 exige que os projetos financiados pelo BEI respeitem as normas ambientais gerais estabelecidas por este último, que decorrem do direito da União e podem ser completadas, se for caso disso, por outras boas práticas internacionais ou por normas mais rigorosas impostas pelo BEI (pontos 31 e 32). Exige igualmente o respeito de normas processuais, como as disposições da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), conforme alterada [ponto 35, que, todavia, se refere à Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40), que foi posteriormente revogada pela Diretiva 2011/92].

36 Por último, segundo os pontos 78 e 82 da Declaração de 2009, o BEI diligencia ativamente no sentido de identificar e promover projetos que impliquem uma redução apreciável das emissões de gases com efeito de estufa, segundo métodos que estuda e desenvolve em cooperação com outras instituições financeiras internacionais, e toma igualmente em conta esses benefícios nas suas análises financeiras e económicas.

Quanto ao projeto Curtis e respetivo financiamento pelo BEI

37 O projeto de construção, no município de Curtis (Teixeiro), na província da Corunha, na Galiza (Espanha), de uma central de biomassa de produção de eletricidade com uma capacidade de cerca de 50 megawatts elétricos alimentada por resíduos florestais recolhidos num raio de 100 km (a seguir «projeto Curtis») figurava entre os vencedores de um concurso de projetos de energias renováveis organizado pelo Reino de Espanha em 2016.

38 No final de 2016, o promotor do projeto Curtis contactou os serviços do BEI para apresentar as características técnicas desse projeto e encetou discussões quanto à possibilidade de obter um financiamento por parte do BEI.

39 Com base nas informações disponíveis e no resultado das discussões com o promotor, os serviços do BEI chegaram a acordo sobre uma nota de informação preliminar relativa ao projeto Curtis.

40 Em 4 de dezembro de 2017, o Comité Executivo do BEI aprovou a nota de informação preliminar que autorizava os serviços a dar início oficialmente ao processo de instrução do projeto Curtis.

41 Em 13 de dezembro de 2017, a descrição do projeto Curtis foi publicada no sítio Internet do BEI, em conformidade com as exigências da política de transparência do grupo BEI, que inclui o BEI e o Fundo Europeu de Investimento. Indicava-se aí que a produção de eletricidade a partir de fontes renováveis contribuía para o objetivo da União de atenuar os efeitos das alterações climáticas. Ao garantir a procura de resíduos de madeira da floresta, o projeto devia permitir atenuar os impactos dos incêndios florestais na Galiza e contribuir para a sustentabilidade das atividades florestais desta região e da sua atividade económica em geral.

42 Em 15 de dezembro de 2017, o BEI pediu à Comissão Europeia que desse o seu parecer sobre o projeto Curtis, como previsto no artigo 19.º dos Estatutos do BEI. Em 12 de fevereiro de 2018, a Comissão transmitiu ao BEI um parecer favorável sobre o projeto Curtis.

43 Em 18 de dezembro de 2017, o BEI solicitou o parecer do Reino de Espanha, em conformidade com o artigo 19.º dos Estatutos do BEI. Este emitiu um parecer de não objeção em 20 de dezembro de 2017.

44 Numa reunião de 20 de março de 2018, o Comité Executivo aprovou a submissão ao Conselho de Administração de uma proposta de financiamento para o projeto Curtis, com a referência «Doc 18/291» (a seguir «Proposta de Financiamento»), através de recursos próprios do BEI e a submissão ao Comité de Investimento do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) de um pedido de garantia da União para o mesmo projeto, na medida em que este tinha um perfil de risco específico e era considerado, a esse título, uma atividade especial na aceção do artigo 16.º, n.º 3, segundo parágrafo, dos Estatutos do BEI.

45 Numa reunião em 9 de abril de 2018, o Comité de Investimento do FEIE aprovou a utilização da garantia da União para o projeto Curtis.

46 Por deliberação adotada numa reunião realizada no Luxemburgo (Luxemburgo) em 12 de abril de 2018 (a seguir «deliberação controvertida»), o Conselho de Administração aprovou a proposta de financiamento, sob a forma de um empréstimo que devia ser concedido a uma entidade *ad hoc*, denominada «Special Purplace Vehicle», no montante máximo de 60 milhões de euros. A deliberação controvertida foi consignada na ata da reunião.

47 Por carta de 13 de abril de 2018, o BEI comunicou ao promotor a deliberação controvertida, referindo que a aprovação preliminar do financiamento do projeto Curtis não criava nenhuma obrigação a cargo do BEI de conceder o empréstimo, mas permitia ao promotor tomar as medidas necessárias com vista à formalização do referido empréstimo.

48 Em 28 de junho de 2018, a deliberação controvertida foi publicada no sítio Internet do BEI.

49 O detalhe das modalidades e das condições de financiamento do projeto Curtis foi negociado entre o promotor e os diferentes financiadores, que incluíam, além do BEI, um banco comercial, um organismo de crédito à exportação, um banco nacional de promoção económica e um mutuante *mezzanine*. Uma vez definidas as modalidades acordadas entre todas as partes e concluídos os diversos relatórios de auditoria, o resultado das negociações e do procedimento de auditoria foi apresentado ao Comité Executivo numa nota final que foi aprovada por este último em 16 de julho de 2018.

50 Em 23 de julho de 2018, os serviços do BEI assinaram um acordo interno sobre as modalidades do contrato de financiamento do projeto Curtis. A respetiva documentação contratual foi assinada em 25 de julho de 2018.

51 O primeiro desembolso ligado ao financiamento do BEI foi efetuado em 29 de agosto de 2018. Estava previsto que a construção do projeto Curtis ficasse concluída antes do fim de 2019. Como o BEI indicou na audiência em resposta a uma questão oral do Tribunal Geral, a execução do projeto Curtis decorre normalmente desde então.

Quanto à recorrente e à contestação por esta do financiamento do projeto Curtis

52 A recorrente, a ClientEarth, é uma ONG que se dedica à proteção do ambiente.

53 Em 9 de agosto de 2018, a recorrente apresentou ao BEI um pedido de reexame interno da deliberação controvertida, em conformidade com o artigo 10.º do Regulamento Aarhus e da Decisão 2008/50.

54 O pedido de reexame interno baseava-se em diversos fundamentos, de forma ou de mérito. Quanto ao mérito e na medida em que a deliberação controvertida se podia basear no raciocínio contido na proposta de financiamento, a recorrente criticava nomeadamente o Conselho de Administração por, na deliberação controvertida, ter cometido um erro manifesto de apreciação ao considerar que o projeto Curtis contribuiria fortemente para a política da União porquanto respondia a três dos objetivos prosseguidos por esta.

55 Antes de mais, a recorrente contestava a conclusão de que o projeto Curtis contribuiria para a realização de objetivos espanhóis e europeus em matéria de produção de energias renováveis, de segurança energética e de objetivos ambientais. No que respeita à contribuição para a realização de objetivos espanhóis e europeus em matéria de produção de energias renováveis, observava que esta não estava de forma alguma fundamentada, na medida em que a proposta de financiamento salientava que existia um risco significativo de que toda a madeira utilizada como combustível na central de biomassa não satisfazia as normas de sustentabilidade fixadas na Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16), na sua versão em vigor no momento em que a deliberação controvertida foi adotada, ou de que o projeto Curtis não fosse realizado nos prazos previstos. Quanto à contribuição para a realização de um objetivo de segurança energética, a recorrente observava que era contrariada pela constatação, contida na proposta de financiamento, de que, na medida em que o mercado espanhol da eletricidade se caracterizava por um excesso de capacidade significativo, o projeto teria um valor económico reduzido para o sistema geral de eletricidade. Quanto à contribuição para a realização de objetivos ambientais, a recorrente alegava que não estava minimamente fundamentada, na medida em que o rendimento elétrico do projeto seria demasiado reduzido para contribuir realmente para os objetivos de produção de energias renováveis.

56 Em seguida, a recorrente contestava a conclusão segundo a qual o projeto Curtis contribuiria para a prevenção dos fogos florestais e para a sustentabilidade das atividades florestais na Galiza. Sustentava que esta conclusão assentava numa interpretação errada da Ley 7/2012 de montes de Galicia (Lei 7/2012 da Região da Galiza), de 28 de junho de 2012 (BOE n.º 217, de 8 de setembro de 2012, p. 63275), e numa apreciação errada dos impactos reais da central de biomassa nas atividades florestais na Galiza, que podiam, na prática, conduzir ao aumento do risco de incêndios ao favorecer a monocultura silvícola.

57 Por último, a recorrente contestava a conclusão segundo a qual o projeto Curtis estava em conformidade com as prioridades do BEI em matéria de empréstimos a favor das energias renováveis e do combate às alterações climáticas. Observava que esta conclusão assentava numa análise errada

que sobrestimava o rendimento elétrico do projeto Curtis ou os benefícios ambientais associados ao referido projeto, subestimando ao mesmo tempo certos riscos significativos suscetíveis de afetar a viabilidade ou o prazo de execução desse projeto, bem como o seu impacto no ambiente, como o aumento do abate de árvores na Galiza, que levava a duvidar, nomeadamente, de que o projeto Curtis teria um balanço positivo em termos de gases com efeito de estufa.

58 Por carta de 30 de outubro de 2018, assinada pelo seu secretário-geral e pela chefe adjunta do seu Serviço Jurídico, o BEI informou a recorrente do indeferimento por inadmissibilidade do pedido de reexame interno da deliberação controvertida, com o fundamento de que esse pedido não dizia respeito a um ato suscetível de ser objeto de reexame interno, a saber, um «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus (a seguir «ato impugnado»).

59 No ato impugnado, em primeiro lugar, o BEI alegou que a deliberação controvertida não produzia efeitos externos juridicamente vinculativos e não podia criar direitos para um terceiro. Essa deliberação constituía apenas um ato interno, na aceção dos artigos 9.º e 19.º dos Estatutos do BEI, indispensável para poder assinar o correspondente contrato de financiamento, mas não implicava necessariamente essa assinatura nem criava, para a contrapartida, o direito de exigir essa assinatura. Tal decisão não era comparável a uma decisão de adjudicação em matéria de contratos públicos, uma vez que não resultava de um procedimento regulado pelo direito dos contratos públicos ou comparável a um concurso público, mas enquadrava-se no poder comercial e político discricionário de que o BEI beneficia por força dos Tratados e dos seus estatutos.

60 Em segundo lugar, o BEI alegou que a deliberação controvertida não tinha sido adotada «ao abrigo da legislação ambiental» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus, que define «legislação ambiental» como a «legislação […] que, independentemente do seu fundamento legal, contribua para o cumprimento dos objetivos de política [da União] em matéria de ambiente consagrados no Tratado […]».

61 No que respeita ao argumento da recorrente relativo ao facto de o projeto Curtis beneficiar da garantia da União prestada pelo FEIE, em aplicação do Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o [FEIE], a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 — [FEIE] (JO 2015, L 169, p. 1), o que, em seu entender, impunha que as restrições ambientais associadas ao referido projeto fossem tomadas em consideração, o BEI argumentou que, independentemente da questão de saber se a concessão da garantia da União a um projeto financiado por ele era suficiente para enquadrar esse financiamento no âmbito da «legislação ambiental», a decisão de conceder tal garantia não era tomada pelo seu Conselho de Administração, mas pelo Comité de Investimento do FEIE.

62 Quanto ao argumento relativo ao facto de se ter comprometido a promover os objetivos ambientais no âmbito da utilização dos seus próprios recursos, o BEI sustentou que esse compromisso não era suficiente para concluir que o financiamento do projeto Curtis ou qualquer outro financiamento de um projeto aprovado em conformidade com os Estatutos do BEI eram, *ipso facto*, aprovados por ele ao abrigo da legislação ambiental da União. Tal argumento alargava artificialmente os limites da «legislação da União» para além do âmbito de aplicação do Regulamento Aarhus e de um modo incompatível com o papel institucional e a missão estatutária do BEI.

Tramitação processual e pedidos das partes

63 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de janeiro de 2019, a recorrente interpôs o presente recurso.

64 Em 22 de março de 2019, o BEI apresentou a sua contestação na Secretaria do Tribunal Geral.

65 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de abril de 2019, a Comissão pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos do BEI. A recorrente renunciou, em 11 de abril de 2019, a formular observações sobre o referido pedido, enquanto o BEI indicou, em 29 de abril de 2019, que não tinha observações sobre esse mesmo pedido. Por Decisão de 2 de maio de 2019, a presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral autorizou essa intervenção.

66 Em 7 de maio de 2019, a recorrente apresentou a réplica na Secretaria do Tribunal Geral.

67 A Comissão apresentou um memorando de intervenção em 17 de junho de 2019.

68 Em 3 de julho de 2019, a BEI apresentou a tréplica na Secretaria do Tribunal Geral.

69 Respetivamente, em 3 e 8 de julho de 2019, o BEI e a recorrente apresentaram observações sobre o memorando de intervenção.

70 Em aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a recorrente apresentou, em 4 de agosto de 2019, uma tomada de posição fundamentada sobre a realização de uma audiência de alegações.

71 Em razão da renovação parcial da composição do Tribunal Geral, o processo foi distribuído a um novo juiz-relator, afeto à Segunda Secção.

72 Por proposta da Segunda Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada. Além disso, por impedimento de um membro da Secção, o presidente do Tribunal Geral designou-se, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, para completar a Secção no presente processo. Em conformidade com o artigo 10.º, n.º 5, do referido regulamento, assumiu igualmente a presidência da Secção neste processo.

73 Com base no relatório da juíza relatora, o Tribunal Geral (Segunda Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

74 Na audiência de 24 de junho de 2020, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral.

75 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular o ato impugnado;

– condenar o BEI nas despesas.

76 O BEI, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

77 A recorrente invoca dois fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro fundamento, de mérito, está articulado em duas partes e é relativo a erros de apreciação na aplicação do Regulamento Aarhus. Com este primeiro fundamento, a recorrente censura, em substância, o BEI por, ao adotar o ato impugnado, ter feito uma aplicação errada, relativamente à deliberação controvertida, de certas

condições exigidas para que um ato possa ser qualificado de «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento. O segundo fundamento, de forma, é relativo à violação do dever de fundamentação.

78 O BEI, apoiado pela Comissão, convida o Tribunal Geral, antes mesmo de examinar os dois fundamentos apresentados pela recorrente, a declarar que o recurso é improcedente, na medida em que o pedido de reexame interno da deliberação controvertida também era inadmissível por ser incompatível com a independência de que o BEI goza no domínio das suas operações financeiras. Por outro lado, pede que seja negado provimento ao recurso pelo facto de os dois fundamentos invocados em seu apoio serem improcedentes. A Comissão indica que apoia, nomeadamente, os argumentos que o BEI opõe ao primeiro fundamento de anulação.

79 Antes de examinar os dois fundamentos de anulação invocados pela recorrente em apoio do seu recurso, há que examinar o fundamento de defesa apresentado pelo BEI.

Quanto ao fundamento de defesa apresentado pelo BEI

80 O BEI, apoiado pela Comissão, convida o Tribunal Geral, antes mesmo de examinar os dois fundamentos apresentados pela recorrente, a declarar que o recurso é improcedente, na medida em que o pedido de reexame interno da deliberação controvertida também era inadmissível por ser incompatível com a independência de que o BEI goza no domínio das suas operações financeiras.

81 A recorrente objeta que, no ato impugnado, o BEI não invocou, relativamente ao pedido de reexame interno da deliberação controvertida, qualquer fundamento de inadmissibilidade relativo ao caráter incompatível desse pedido com a independência de que goza no domínio das suas operações financeiras, pelo que não pode invocar tal fundamento, como fundamento de defesa, no âmbito do presente recurso.

82 A título subsidiário, a recorrente sustenta que o BEI, ao não mencionar este aspeto no ato impugnado, violou o dever de fundamentação que lhe incumbe, como salientado no âmbito do segundo fundamento do recurso.

83 Na medida em que o BEI invoca a sua autonomia e a sua independência para responder aos seus fundamentos de anulação, a recorrente sustenta que a sua argumentação é excessiva, infundada e que já foi rejeitada reiteradamente pelo juiz da União.

84 Em resposta aos argumentos da recorrente, o BEI sustenta que pode apresentar um novo fundamento de inadmissibilidade do pedido de reexame interno da deliberação controvertida no Tribunal Geral, uma vez que esse fundamento mais não faz do que reforçar a posição que já expôs no ato impugnado, segundo a qual o referido pedido era inadmissível, e visa responder aos argumentos apresentados na petição, em conformidade com os princípios do respeito dos direitos de defesa, da igualdade de armas e do contraditório.

85 Por outro lado, o BEI contesta ter violado o dever de fundamentação, dado que não está obrigado a antecipar e a precisar, no ato impugnado, todos os argumentos que poderá desenvolver no âmbito de um eventual recurso do referido ato. Pela primeira vez, em resposta a uma pergunta oral apresentada pelo Tribunal Geral na audiência, o BEI sustenta que invocou, em substância, no ato impugnado, um fundamento de inadmissibilidade relativo à incompatibilidade do pedido de reexame interno com a independência de que goza no domínio das suas operações financeiras, ao alegar, por um lado, no sexto parágrafo do referido ato, que «qualquer decisão do BEI de apoiar ou não um projeto potencialmente elegível e, se for caso disso, a forma desse apoio enquadra-se no poder discricionário comercial e político conferido ao [BEI] pelos Tratados e pelos Estatutos» e, por outro lado, no oitavo

parágrafo do mesmo ato, que a posição defendida pelo requerente conduziria a uma situação que «já não seria compatível nem com o papel institucional do BEI nem com a missão que lhe incumbe por força dos seus Estatutos».

86 No caso em apreço, tendo em conta as objeções formuladas pela recorrente relativamente ao presente fundamento de defesa do BEI, importa começar por decidir sobre a sua admissibilidade.

87 Antes de mais, importa recordar que o direito a uma boa administração previsto no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia compreende, nomeadamente, por força do n.º 2, alínea c), do mesmo artigo, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. Em conformidade com o artigo 296.º TFUE, os atos adotados pelas instituições, órgãos e organismos da União devem ser fundamentados. O artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Aarhus dispõe igualmente que o órgão da União a quem tenha sido submetido um pedido de reexame interno de um dos seus atos deve apresentar os seus motivos numa resposta escrita. Os motivos apresentados devem permitir ao requerente compreender as razões em que se baseia a decisão da instituição ou do órgão competente (Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo TestBioTech e o./Comissão, C-82/17 P, EU:C:2018:837, n.º 49).

88 No âmbito da fiscalização da legalidade prevista no artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral não pode substituir a fundamentação do autor do ato impugnado pela sua própria fundamentação nem pode preencher, com a sua própria fundamentação, uma lacuna na fundamentação deste ato, de modo a que o seu exame não diga respeito a nenhuma apreciação dele constante (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, UEFA/Comissão, C-201/11 P, EU:C:2013:519, n.º 65 e jurisprudência referida).

89 No caso em apreço, como resulta claramente do seu quarto parágrafo, o ato impugnado assentava unicamente num fundamento de inadmissibilidade relativo ao facto de a deliberação controvertida não ser um «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus. Além disso, resulta claramente do quinto e sétimo parágrafos do referido ato que o próprio fundamento assentava em dois subfundamentos, a saber, em primeiro lugar, que a deliberação controvertida não produzia efeitos externos juridicamente vinculativos e, em segundo lugar, que essa mesma deliberação não tinha sido adotada «ao abrigo da legislação ambiental» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus.

90 Foi unicamente no âmbito do exame destes dois subfundamentos e não de um fundamento autónomo que, para rejeitar a interpretação contrária do conceito de «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, apresentada pela recorrente, o BEI evocou, de forma vaga e geral, o poder comercial e político discricionário que lhe é reconhecido pelos Tratados e pelos seus Estatutos, bem como o seu papel institucional e a missão que lhe incumbe por força dos referidos estatutos.

91 A análise do mérito do presente fundamento de defesa expõe, portanto, o Tribunal Geral a substituir a fundamentação adotada pelo BEI no ato impugnado pela sua própria fundamentação, o que não está autorizado a fazer. No caso em apreço, se o BEI tivesse querido basear legalmente a sua decisão num fundamento autónomo suplementar, deveria ter revogado o ato impugnado e adotado um novo ato, nomeadamente baseado no referido fundamento.

92 Por conseguinte, tendo em conta as apreciações que precedem, há que julgar inadmissível o fundamento de defesa invocado pelo BEI, relativo ao facto de o pedido de reexame interno da deliberação controvertida ser inadmissível por ser incompatível com a independência de que o BEI goza no domínio das suas operações financeiras.

Quanto ao mérito do recurso

93 No que se refere aos dois fundamentos de anulação invocados em apoio do recurso, o segundo diz respeito à violação de uma formalidade essencial aplicável ao ato impugnado, a saber, o dever de fundamentar o referido ato, ao passo que o primeiro, relativo a erros de apreciação na aplicação do Regulamento Aarhus que viciam o ato impugnado, diz respeito à legalidade deste quanto ao mérito.

94 Dado que o juiz da União não pode exercer uma fiscalização quanto ao mérito de um ato se a fundamentação desse ato não for suficiente sobre um ponto essencial do raciocínio que determinou a escolha do seu autor, incumbe-lhe verificar o caráter suficiente da fundamentação do ato antes de abordar os fundamentos apresentados pelas partes para contestar a sua procedência (v., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 2009, Tirrenia di Navigazione e o./Comissão, T-265/04, T-292/04 e T-504/04, não publicado, EU:T:2009:48, n.os 98 e 99).

95 Por estas razões, há que, no caso em apreço, examinar o segundo fundamento do recurso antes do primeiro.

Quanto ao segundo fundamento de recurso, relativo à violação do dever de fundamentação

96 A recorrente critica o BEI por, ao adotar o ato impugnado, não ter cumprido o dever de fundamentação que lhe incumbia. O referido ato constitui um «ato jurídico» sujeito ao dever de fundamentação por força do artigo 296.º TFUE e dos direitos reconhecidos no artigo 41.º, n.º 2, alínea c), e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Isto foi reconhecido pelo advogado-geral M. Szpunar, no n.º 49 das suas Conclusões apresentadas no processo TestBioTech e o./Comissão (C-82/17 P, EU:C:2018:837). Segundo a recorrente, a fundamentação do ato impugnado é insuficiente para permitir compreender as razões que levaram o BEI a concluir que a deliberação controvertida, cujo reexame interno era pedido, não preenchia algumas das condições exigidas para que um ato possa ser qualificado de «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, a saber, por um lado, a condição de ser adotado «ao abrigo da legislação ambiental» e, por outro, a condição de produzir «efeitos externos juridicamente vinculativos». Em especial, a recorrente censura o BEI por não ter respondido, no ato impugnado, a todos os argumentos, de facto ou de direito, que tinha apresentado no pedido de reexame interno da deliberação controvertida.

97 O BEI refuta os argumentos da recorrente e sustenta que o segundo fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

98 Resulta da jurisprudência já referida no n.º 87, *supra*, que o ato impugnado estava sujeito ao dever de fundamentação enunciado no artigo 296.º TFUE e recordado no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento Aarhus.

99 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa e revelar de forma clara e inequívoca o raciocínio da instituição, do órgão ou do organismo autor do ato, de modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada e à jurisdição competente exercer a sua fiscalização. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º deve ser apreciada tendo em conta não só o seu teor mas também o seu contexto e o conjunto das regras jurídicas que regulam a matéria em causa (v. Acórdão de 5 de março de 2009, França/Conselho, C-479/07, não publicado, EU:C:2009:131, n.º 49 e jurisprudência referida). Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido praticado num contexto conhecido do interessado (v. Acórdão de 14 de abril de 2015, Conselho/Comissão, C-409/13, EU:C:2015:217, parágrafo 79 e jurisprudência citada).

100 Antes de mais, importa recordar que o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão do mérito da fundamentação, que tem a ver com a legalidade material do ato controvertido (v. Acórdão de 5 de março de 2009, França/Conselho, C-479/07, não publicado, EU:C:2009:131, n.º 50 e jurisprudência referida).

101 No ato impugnado, o BEI indeferiu o pedido de reexame interno da deliberação controvertida por inadmissibilidade, com o fundamento de que não dizia respeito a um ato suscetível de ser objeto de um reexame interno, a saber, um «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus. Esta posição baseava-se, em substância, nas razões expostas nos n.os 59 a 62, *supra*, a saber, mais precisamente, que a deliberação controvertida não preenchia algumas das condições impostas pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus para poder ser qualificada de «ato administrativo» na medida em que, por um lado, não produzia efeitos externos juridicamente vinculativos e, por outro, não tinha sido adotada ao abrigo da legislação ambiental.

102 A este respeito, a fundamentação que figura no ato impugnado era suficiente para permitir à recorrente conhecer as razões pelas quais o BEI tinha indeferido por inadmissibilidade o pedido de reexame interno da deliberação controvertida que lhe tinha submetido e para lhe permitir contestar o mérito dessa fundamentação no âmbito do primeiro fundamento do recurso. Além disso, essa fundamentação é suficiente para permitir ao Tribunal Geral exercer uma fiscalização jurisdicional sobre o mérito do referido ato, através do exame do primeiro fundamento do recurso (v. n.os 105 a 173, *infra*).

103 Por conseguinte, a recorrente não tem razão ao sustentar que o BEI violou o seu dever de fundamentar o ato impugnado, tendo em conta a fundamentação efetivamente contida no mesmo.

104 Portanto, há que julgar improcedente o segundo fundamento do recurso, relativo à violação do dever de fundamentação.

Quanto ao primeiro fundamento do recurso, relativo a erros de apreciação na aplicação do Regulamento Aarhus

105 A recorrente critica, em substância, o BEI por, ao adotar o ato impugnado, ter feito uma aplicação errada, relativamente à deliberação controvertida, de certas condições exigidas para que um ato possa ser qualificado de «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.

106 Este fundamento articula-se em duas partes, relativas, a primeira, à aplicação errada da condição de o ato produzir «efeitos externos juridicamente vinculativos» e, a segunda, à aplicação errada da condição de se tratar de um ato adotado «ao abrigo da legislação ambiental».

107 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, os diplomas do direito da União devem ser interpretados, tanto quanto possível, à luz do direito internacional, em especial quando esses diplomas visam precisamente dar cumprimento a um acordo internacional celebrado pela União (Acórdão de 14 de julho de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, n.º 22; v., também, Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Nederlands Uitgeversverbond e Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, n.º 38 e jurisprudência referida). Ao ser chamado a interpretar as disposições de diretivas que aplicam, no que diz respeito aos Estados-Membros, as exigências do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, o juiz da União observou que o objetivo prosseguido pelo legislador da União consistia em proporcionar ao público interessado «um amplo acesso à justiça» e que este objetivo contribuía, mais amplamente, para a vontade do legislador da União de preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e de fazer com que o público desempenhe um papel ativo para esse fim (Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, n.os 31 e 32). Por conseguinte, considerou que, embora as partes na Convenção de

Aarhus dispusessem de uma certa margem de apreciação relativamente à aplicação do artigo 9.º, n.º 3, desta convenção, deveria, no entanto, ser adotada uma abordagem muito protetora do efeito útil e dos objetivos da referida convenção no âmbito das obrigações de execução que incumbem aos Estados-Membros (v., neste sentido, Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen apresentadas nos processos apensos Conselho e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, n.º 132 e jurisprudência referida). Por razões semelhantes, importa, na medida do possível, interpretar as duas condições referidas no n.º 106, *supra*, à luz do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus. (v., por analogia, Acórdão de 18 de julho de 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, n.º 32 e jurisprudência referida) e, portanto, à luz da exigência que consiste em assegurar um acesso efetivo da recorrente à justiça.

108 Além disso, e por razões de oportunidade, há que examinar a segunda parte do primeiro fundamento do recurso antes da primeira.

– Quanto à segunda parte do primeiro fundamento de recurso, relativa a uma aplicação errada da condição de o ato ser adotado «ao abrigo da legislação ambiental», enunciada no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus

109 A recorrente censura o BEI por, ao adotar o ato impugnado, ter feito uma aplicação errada, relativamente à deliberação controvertida, da condição de o ato ser adotado «ao abrigo da legislação ambiental», enunciada no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.

110 A recorrente sustenta que, segundo a jurisprudência, a «legislação ambiental», conforme definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus, tem um significado amplo, que não se limita a questões ligadas à proteção do ambiente em sentido estrito. Abrange qualquer disposição legislativa da União que contribua para a prossecução dos objetivos da política desta no domínio do ambiente, independentemente da sua base jurídica ou da sua natureza. A recorrente afirma ter identificado, no pedido de reexame interno da deliberação controvertida, as disposições da legislação ambiental que não foram respeitadas pelo BEI na deliberação controvertida.

111 Segundo a recorrente, as circunstâncias em que o Conselho de Administração adotou a deliberação controvertida demonstram que o foi ao abrigo da «legislação ambiental», conforme definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus.

112 O BEI, apoiado pela Comissão, refuta os argumentos da recorrente e sustenta que a segunda parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

113 O BEI alega que a deliberação controvertida foi adotada nos termos do artigo 19.º, n.º 3, dos Estatutos do BEI, a saber, uma disposição do direito primário da União que não se refere ao ambiente. Ora, resulta do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus que o conceito de «legislação ambiental», neste regulamento, deve ser entendido no sentido de que se refere a disposições legislativas de direito derivado da União que contribuam para a prossecução dos objetivos da política da União no domínio do ambiente. O facto de o BEI prosseguir objetivos ambientais no âmbito das operações financiadas com os seus recursos próprios não basta para concluir que a deliberação controvertida ou qualquer outra deliberação da mesma ordem foi adotada com base na legislação da União no domínio do ambiente e, sobretudo, que infringe o disposto na legislação ambiental, como enunciado no considerando 18 do Regulamento Aarhus e no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Os fundamentos da deliberação controvertida não são pertinentes a este respeito, tal como a remissão para uma diretiva que, por natureza, só tem os Estados-Membros por destinatários. Uma interpretação demasiado ampla do conceito de «legislação ambiental» seria artificial, iria além do âmbito de aplicação do Regulamento Aarhus e prejudicaria a independência de que o BEI goza no domínio das suas operações financeiras, bem como a sua missão estatutária. No âmbito do mandato definido no artigo 309.º TFUE, o BEI tem por missão, nomeadamente, contribuir para o

desenvolvimento equilibrado e harmonioso do mercado interno no interesse da União, facilitando, mediante a concessão de empréstimos e de garantias, o financiamento de projetos que satisfaçam determinados critérios. As suas decisões são decisões de investimento que não aplicam diretamente a legislação ambiental. O respeito desta última incumbe aos promotores, no âmbito da execução dos projetos, sob controlo das autoridades nacionais competentes. Do mesmo modo, o facto de o projeto Curtis ter um impacto ambiental é uma circunstância factual que não permite concluir, no plano jurídico, que a deliberação controvertida foi adotada ao abrigo da legislação ambiental.

114 O BEI rejeita qualquer referência ao regime jurídico aplicável à garantia da União concedida pelo FEIE, nomeadamente, ao Regulamento 2015/1017, por não ser pertinente, uma vez que a deliberação controvertida não foi adotada em aplicação do referido regime. A decisão do Conselho de Administração é independente da decisão tomada pelo Comité de Investimento do FEIE. Em todo o caso, o regime jurídico aplicável à garantia da União e a concessão desta garantia ao projeto Curtis prosseguem muitos outros objetivos gerais diferentes da proteção do ambiente e dos recursos. O artigo 3.º do Regulamento 2015/1017 enuncia claramente que a garantia da União tem por finalidade os investimentos e o apoio às pequenas e médias empresas, mais do que os objetivos ambientais enunciados no artigo 191.º, n.º 1, e no artigo 192.º, n.º 2, TFUE.

115 Por outro lado, o BEI afasta os argumentos relativos ao quadro jurídico em que a deliberação controvertida foi adotada e aos elementos em que esta se baseia. A Declaração de 2009 visa apenas orientar a instrução dos projetos prévia às decisões de financiamento. Trata-se de um ato interno que não altera a sua missão, conforme definida no Tratado FUE, que não refere a promoção da proteção do ambiente entre as suas funções fundamentais. Por outro lado, o facto de a proposta de financiamento do projeto Curtis mencionar, nomeadamente, benefícios ambientais relacionados com esse projeto não basta para considerar que a deliberação controvertida, adotada com base nessa proposta, o tenha sido ao abrigo da legislação ambiental.

116 A segunda parte do primeiro fundamento coloca a questão de saber se foi erradamente que, no ato impugnado, o BEI considerou que a deliberação controvertida não era uma medida de caráter individual tomada «ao abrigo da legislação ambiental» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.

117 A «[l]egislação ambiental» está definida no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus, como a legislação da União que, independentemente do seu fundamento legal, contribua para o cumprimento dos objetivos de política da União em matéria de ambiente consagrados no Tratado FUE: preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, utilizar prudente e racionalmente os recursos naturais e promover, no plano internacional, medidas destinadas a enfrentar os problemas ambientais à escala regional ou mundial.

118 Resulta da redação do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus que, ao remeter para os objetivos enumerados no artigo 191.º, n.º 1, TFUE, o legislador da União quis dar ao conceito de «legislação ambiental», previsto no Regulamento n.º 1367/2006, um significado amplo, que não se limita a questões ligadas à proteção do ambiente natural em sentido estrito. (Acórdão de 14 de março de 2018, TestBioTech/Comissão, T-33/16, EU:T:2018:135, n.ºs 43 e 44; v., também, neste sentido, Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen apresentadas nos processos apensos Conselho e o./Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, n.º 128).

119 Esta conclusão é, aliás, confirmada pelo artigo 192.º, n.º 2, TFUE, segundo o qual a legislação ambiental, nos termos previstos no título XX do Tratado FUE, também pode incluir disposições de caráter fundamentalmente fiscal, as medidas que afetem o ordenamento do território, a gestão quantitativa dos recursos hídricos ou que digam respeito, direta ou indiretamente, à disponibilidade desses recursos, a afetação dos solos, bem como as medidas que afetem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento

energético. Uma interpretação restritiva do conceito de «legislação ambiental» teria como consequência que tais disposições e medidas não estariam, em grande parte, abrangidas por este domínio (Acórdão de 14 de março de 2018, TestBioTech/Comissão, T-33/16, EU:T:2018:135, n.º 45).

120 Além disso, há que observar que o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento Aarhus prevê que os atos e omissões administrativos visados não incluem as medidas tomadas por uma instituição ou órgão da União na qualidade de instância de recurso administrativo, ou a sua omissão, nomeadamente por força dos artigos 101.º, 102.º, 106.º, 107.º, 228.º, 258.º, 260.º e 325.º TFUE sobre as regras de concorrência, as ações por incumprimento, os procedimentos relativos ao Provedor de Justiça Europeu e os procedimentos relativos à luta contra a fraude. O facto de o legislador ter considerado que era necessário incluir tais exceções indica igualmente que o conceito de «legislação ambiental», previsto no Regulamento Aarhus, deve ser interpretado, em princípio, de forma muito ampla (Acórdão de 14 de março de 2018, TestBioTech/Comissão, T-33/16, EU:T:2018:135, n.º 46).

121 Por outro lado, a referência à «legislação [da União]», no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus, deve ser entendida no sentido de que abrange qualquer disposição de direito derivado da União com caráter geral, por oposição ao «ato administrativo», que é definido, no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, como «qualquer medida de caráter individual». Com efeito, no momento em que este regulamento foi adotado, a saber, em 6 de setembro de 2006, o Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007, ainda não tinha introduzido, no direito da União, a distinção, no âmbito dos atos de caráter geral, entre os atos legislativos, adotados segundo o processo legislativo, e os atos regulamentares, adotados segundo outro processo. Assim, não há que considerar que a referência a este conceito exclui a tomada em conta, enquanto «legislação ambiental», das disposições de um «ato regulamentar» na aceção do Tratado de Lisboa, a saber, um ato de caráter geral que não foi adotado segundo o processo legislativo ordinário nem segundo um processo legislativo especial na aceção do artigo 289.º, n.ºs 1 a 3, TFUE.

122 De resto, tal definição restritiva obsta a que seja tido em conta qualquer ato de caráter geral adotado pelo BEI, como as declarações de princípios e normas ou as estratégias por este adotadas no exercício da sua autonomia institucional (v. n.ºs 28 a 36, *supra*).

123 Com efeito, há que recordar que, para efeitos da realização dos objetivos do Tratado FUE, os órgãos do BEI adotam, nomeadamente sob a forma de políticas, estratégias, instruções princípios ou normas, regras internas de caráter geral, devidamente publicadas e aplicadas, que, independentemente do seu caráter vinculativo ou não em sentido estrito, limitam o exercício do poder de apreciação do BEI no exercício das suas atividades (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 27 de abril de 2012, De Nicola/BEI, T-37/10 P, EU:T:2012:205, n.º 40 e jurisprudência referida; de 16 de setembro de 2013, De Nicola/BEI, T-618/11 P, EU:T:2013:479, n.º 36; e de 19 de julho de 2017, Dessi/BEI, T-510/16, não publicado, EU:T:2017:525, n.º 43). Quando o juiz da União examina a legalidade de um ato adotado pelo BEI, tem em conta a regulamentação interna adotada por este último (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 16 de setembro de 2013, De Nicola/BEI, T-618/11 P, EU:T:2013:479, n.º 42).

124 No caso em apreço e contrariamente ao que o BEI sustentou na audiência, as regras de caráter geral que enquadram a sua atividade em matéria de concessão de empréstimos para efeitos da realização dos objetivos do Tratado FUE em matéria de ambiente, em especial os critérios de natureza ambiental de elegibilidade dos projetos para um financiamento do BEI, devem, portanto, ser equiparadas às disposições da legislação ambiental da União na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento Aarhus.

125 Por último, resulta da redação e da sistemática do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus, à luz do qual o Regulamento Aarhus deve, na medida do possível, ser interpretado (v. n.º 107, *supra*), que todos os atos de autoridades públicas contrários a disposições da legislação ambiental deveriam poder

ser impugnados. Assim, não há que limitar o acesso à justiça em matéria de ambiente apenas aos atos de autoridades públicas que tenham formalmente como base jurídica uma disposição da legislação ambiental.

126 Por todas estas razões e com vista a uma interpretação geral do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus coerente e conforme à exigência de disponibilizar recursos suficientes e efetivos (v. n.º 4, *supra*), o conceito de medida de caráter individual tomada «ao abrigo da legislação ambiental», enunciado no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, deve ser interpretado de forma ampla, no sentido de que não se limita, como sustenta o BEI, apoiado pela Comissão, apenas a medidas de caráter individual adotadas com fundamento numa disposição de direito derivado que contribui para a prossecução dos objetivos da União no domínio do ambiente, conforme enunciados no artigo 191.º, n.º 1, TFUE, mas abrange qualquer medida de caráter individual sujeita às exigências do direito derivado da União que, independentemente da sua base jurídica, vise diretamente a realização dos objetivos da política da União no domínio do ambiente.

127 Resta, portanto, examinar se a deliberação controvertida pode ser analisada como uma medida de caráter individual.

128 A este respeito, resulta do ponto 11 da ata da reunião de 12 de abril de 2018, conforme junta aos autos do presente processo, que, com a deliberação controvertida, o Conselho de Administração aprovou, nessa reunião, a proposta de financiamento.

129 Resultava dos pontos 21 a 23 da proposta de financiamento que a contribuição do projeto Curtis para as políticas prosseguidas pela União seria importante, na medida em que esse projeto vinha apoiar os objetivos espanhóis e europeus em matéria de produção de energias renováveis e contribuía para a segurança do fornecimento de energia e para a realização de objetivos ambientais. Contribuiria igualmente para a prevenção dos incêndios florestais e para a sustentabilidade da silvicultura na Galiza, ao estimular a procura local de resíduos florestais. O financiamento do projeto era conforme com e contribuía para a prioridade dada pelo BEI, no âmbito da sua política de empréstimos, às energias renováveis e à ação a favor do clima.

130 O ponto 24 da proposta de financiamento indicava, assim, que esse projeto era elegível para um financiamento do BEI nos termos do artigo 309.º, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE, na medida em que respondia a um interesse comum no domínio da energia.

131 No ponto 25 da proposta de financiamento, indicava-se que o projeto Curtis vinha corrigir uma falha do mercado, na medida em que os projetos de produção de eletricidade e de calor com baixa emissão de carbono reduziam os custos externos associados ao carbono e à poluição atmosférica.

132 Além disso, o ponto 30 da proposta de financiamento precisava que o projeto Curtis contribuía para os objetivos em matéria de energia renovável para 2020 fixados no plano de ação espanhol para as energias renováveis, adotado em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2009/28, na sua versão aplicável no momento em que a deliberação controvertida foi adotada.

133 Por último, o ponto 34 da proposta de financiamento indicava que, do ponto de vista da sua «[s]ustentabilidade», na medida em que «[estavam] reunidas as condições adequadas (v. ficha técnica sobre os aspetos ambientais e sociais), o projeto [Curtis era] aceitável no plano ambiental e social para um financiamento [pelo BEI]».

134 A ficha técnica sobre os aspetos ambientais e sociais do projeto Curtis, de 12 de abril de 2018 (a seguir «ficha técnica»), mencionada no ponto 34 da proposta de financiamento, referia os resultados de uma avaliação do impacto ambiental desse projeto que a autoridade nacional competente tinha decidido efetuar, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92, na versão aplicável no momento em que a deliberação controvertida tinha sido adotada.

135 Em seguida, a ficha técnica mencionava os compromissos assumidos pelo promotor do projeto para garantir a sustentabilidade da biomassa utilizada no âmbito do mesmo, em função de determinados critérios constantes da referida ficha. Em especial, o promotor tinha-se comprometido a que a biomassa utilizada no âmbito do projeto Curtis respeitasse os critérios de sustentabilidade definidos na Diretiva 2009/28, na versão aplicável no momento em que a deliberação controvertida tinha sido adotada, bem como no Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira (JO 2010, L 295, p. 23), que visava combater a exploração ilegal das florestas e o comércio que lhe estava associado.

136 Por último, a ficha técnica reproduzia o resultado da pegada de carbono do projeto calculado pelo BEI em conformidade com os seus próprios métodos de avaliação, sublinhando que, na medida em que substituiria a produção combinada de eletricidade por centrais elétricas novas e existentes, o efeito total relativo do projeto seria uma redução líquida das emissões de equivalente de CO_2 de 151 quilotoneladas por ano.

137 Na ficha técnica, os serviços do BEI concluíam, tendo em conta os resultados e os compromissos acima referidos, que o projeto Curtis era aceitável no plano ambiental e social para um financiamento pelo BEI.

138 Decorre do exposto que, em conformidade com o direito da União e com as regras internas de caráter geral que enquadram a atividade de empréstimo do BEI referidas nos n.ºs 28 a 36, *supra*, a deliberação controvertida constatava que, no caso em apreço, eram respeitados certos critérios de elegibilidade de natureza ambiental, adotados pelo BEI no exercício da sua autonomia institucional e que visam diretamente a realização dos objetivos da política da União no domínio do ambiente.

139 Em especial, resulta dos elementos dos autos que a deliberação controvertida foi adotada porquanto o projeto Curtis respondia aos objetivos da atividade de empréstimo do BEI e aos critérios de elegibilidade para os projetos relativos ao ambiente resultantes da Declaração de 2009 e da Estratégia Climática, nomeadamente porque vinha apoiar os objetivos europeus e espanhóis em matéria de produção de energias renováveis, respeitava os critérios de sustentabilidade e as disposições destinadas a combater a exploração ilegal das florestas fixados pelo direito derivado da União e permitia uma redução líquida das emissões de equivalente de CO_2 ao nível espanhol e europeu.

140 Na medida em que declarava que o projeto Curtis satisfazia esses critérios de elegibilidade de natureza ambiental, a deliberação controvertida era efetivamente uma medida de caráter individual tomada «ao abrigo da legislação ambiental» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.

141 Em contrapartida, na medida em que a deliberação controvertida foi adotada pelo Conselho de Administração, não é pertinente averiguar se, como sustenta a recorrente, outra decisão relativa ao projeto Curtis adotada pelo Comité de Investimento do FEIE, que consiste em conceder a garantia da União para esse projeto (v. n.º 45, *supra*), foi igualmente adotada no respeito de exigências que contribuíam para a prossecução dos objetivos da política da União no domínio do ambiente.

142 Tendo em conta as conclusões a que se chegou nos n.ºs 138 e 140, *supra*, a recorrente sustenta com razão, no caso em apreço, que o BEI cometeu um erro de apreciação ao indicar que a deliberação controvertida não podia ser considerada uma medida de caráter individual tomada «ao abrigo da legislação ambiental» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus e, portanto, um ato suscetível de ser objeto de um reexame interno em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, deste mesmo regulamento.

143 Por conseguinte, há que julgar procedente a segunda parte do primeiro fundamento do recurso. Todavia, tendo em conta o caráter cumulativo das diferentes condições para que um ato possa ser qualificado de «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, que são contestadas em cada uma das partes do referido fundamento, é necessário prosseguir com o exame da primeira parte deste mesmo fundamento.

– Quanto à primeira parte do primeiro fundamento de recurso, relativa a uma aplicação errada da condição de o ato produzir «efeitos externos juridicamente vinculativos», enunciada no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus

144 A recorrente critica o BEI por, ao adotar o ato impugnado, ter feito uma aplicação errada, relativamente à deliberação controvertida, da condição de o ato produzir «efeitos externos juridicamente vinculativos», enunciada no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.

145 O BEI, apoiado pela Comissão, refuta os argumentos da recorrente e sustenta que a primeira parte do primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

146 Entende que, em conformidade com a jurisprudência, pode validamente indeferir por inadmissibilidade qualquer pedido de reexame interno que, como no caso em apreço, não preencha certas condições impostas pelo Regulamento Aarhus para a apresentação de um pedido desse tipo. Como resulta da carta de 13 de abril de 2018 enviada ao promotor, a deliberação controvertida não criou qualquer obrigação a cargo do BEI de conceder o empréstimo à entidade *ad hoc* do projeto Curtis e não conferiu nenhum direito ao promotor desse projeto nem alterou a situação jurídica deste último. O único ato que teve um efeito externo juridicamente vinculativo a este respeito foi a documentação contratual relativa ao financiamento do projeto Curtis pelo BEI, assinada em 25 de julho de 2018, que não constitui um «ato administrativo» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), e do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento Aarhus. A deliberação controvertida foi apenas uma etapa obrigatória no processo decisório interno do BEI. Tratando-se de uma operação de financiamento sobre o projeto, esse processo desenrolou-se em duas fases. Em primeiro lugar, o Conselho de Administração deu um acordo de princípio ao financiamento do projeto Curtis pelo BEI, sem selecionar o beneficiário do empréstimo. Em segundo lugar, o Comité Executivo aprovou definitivamente o referido financiamento, após ter, em execução da deliberação controvertida e em aplicação do artigo 11.º, n.º 3, dos Estatutos do BEI, definido as modalidades e as condições definitivas deste nos limites do acordo de princípio dado pelo Conselho de Administração. A negociação do contrato pelos serviços do BEI foi uma etapa crucial, cujo sucesso não estava garantido, como demonstra a experiência passada relativa a outros projetos.

147 Segundo o BEI, apoiado pela Comissão, nem os atos do seu processo interno de tomada de decisão nem o contrato de empréstimo são «atos administrativos» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), e do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento Aarhus. Isto é conforme com a independência de que goza o BEI no domínio das suas operações financeiras e com o facto de a sua atividade bancária não ser equiparável a uma atividade administrativa. A situação do caso em apreço não pode, portanto, ser comparada à dos processos que deram origem ao Acórdão de 31 de janeiro de 2019, International Management Group/Comissão (C-183/17 P e C-184/17 P, EU:C:2019:78), nos quais estava claramente em causa um ato administrativo. No que respeita ao artigo 271.º, alínea c), TFUE, invocado pela recorrente, este visa unicamente preservar os direitos processuais específicos atribuídos aos Estados-Membros e à Comissão pelo artigo 19.º dos Estatutos do BEI, no âmbito do seu processo interno de tomada de decisão relativo à concessão de empréstimos, e não confere qualquer direito de impugnar quanto ao mérito as decisões de concessão de empréstimos. Relativamente ao procedimento de reexame interno previsto no artigo 10.º do Regulamento Aarhus, não tem por finalidade melhorar a qualidade do processo de tomada de decisão, mas alargar o acesso de certos requerentes às vias de recurso existentes nos órgãos jurisdicionais da União, em conformidade com o artigo 12.º deste mesmo regulamento. Não é

possível pedir o reexame interno de um ato que não seja suscetível de recurso na aceção do artigo 263.º TFUE, porque não produz efeitos jurídicos contrários à legislação ambiental em relação a um terceiro.

148 A primeira parte do primeiro fundamento coloca a questão de saber se foi erradamente que, no ato impugnado, o BEI considerou que a deliberação controvertida não era uma medida que produzia «efeitos externos juridicamente vinculativos» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus.

149 A título preliminar, importa recordar que o procedimento administrativo de reexame interno previsto no artigo 10.º do Regulamento Aarhus abre uma via recurso jurisdicional para o Tribunal de Justiça da União Europeia que, por força do artigo 12.º deste mesmo regulamento, deve ser interposto «ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado [FUE]» e, portanto, em princípio, no respeito das condições fixadas no artigo 263.º TFUE. Tendo em conta o nexo existente entre o conceito de ato que produz «efeitos externos juridicamente vinculativos», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus, e o de ato que produz efeitos jurídicos em relação a terceiros, na aceção do artigo 263.º TFUE, é razoável, por uma questão de coerência geral, interpretar o primeiro em conformidade com o segundo.

150 A Comissão e, em seguida, o BEI propõem, em substância, que se declare desde já que a deliberação controvertida não é um ato administrativo, uma vez que se refere às atividades financeiras do BEI, no âmbito das quais este deve poder agir com total independência.

151 Todavia, como já foi declarado no n.º 92, *supra*, o BEI não pode, nas circunstâncias do caso em apreço, invocar um fundamento de defesa relativo ao facto de o pedido de reexame interno apresentado pela recorrente, em aplicação do artigo 10.º do Regulamento Aarhus e da Decisão 2008/50, ser incompatível com o «estatuto especial» que o Tratado FUE lhe confere.

152 Por conseguinte, importa verificar se a deliberação controvertida tem «efeitos juridicamente vinculativos» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento Aarhus e, subsequentemente, se se destinava «a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros» na aceção do artigo 263.º TFUE.

153 Segundo jurisprudência constante, para determinar se os atos ou decisões são «destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros» na aceção do artigo 263.º TFUE, há que atender à substância desses atos ou decisões mais do que à sua forma e averiguar se produzem efeitos jurídicos vinculativos que possam afetar os interesses de um terceiro, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste (v., neste sentido, Despachos de 21 de junho de 2007, Finlândia/Comissão, C-163/06 P, EU:C:2007:371, n.º 40 e jurisprudência referida, e de 2 de setembro de 2009, E.ON Ruhrgas e E.ON Földgáz Trade/Comissão, T-57/07, não publicado, EU:T:2009:297, n.º 30 e jurisprudência referida). Não é esse o caso das medidas de ordem interna que não produzem nenhum efeito fora da esfera interna da instituição, do órgão ou do organismo da União autor das mesmas (v., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 1959, Phoenix-Rheinrohr/Alta Autoridade, 20/58, EU:C:1959:14, p. 181). Quando se trata de atos ou decisões cuja elaboração se processa em várias fases, nomeadamente no termo de um procedimento interno, também não é esse o caso dos atos ou decisões que são puramente preparatórios, na medida em que não fixam a posição da instituição, do órgão ou do organismo da União sobre nenhum aspeto do referido procedimento de forma definitiva (v., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 2002, Satellimages TV5/Comissão, T-95/99, EU:T:2002:62, n.ºs 32 a 41). Por último, também não é esse o caso dos atos ou decisões de simples execução (v., neste sentido, Acórdão de 25 de fevereiro de 1988, Os Verdes/Parlamento, 190/84, EU:C:1988:94, n.ºs 7 e 8; v., também, neste sentido, Conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer apresentadas no processo Ismeri Europa/Tribunal de Contas, C-315/99 P, EU:C:2001:243, n.º 47).

154 No caso em apreço, para efetuar a averiguação anunciada no n.º 152, *supra*, à luz dos princípios recordados no n.º 153, *supra*, há que examinar simultaneamente o conteúdo da deliberação controvertida e o contexto em que esta foi adotada.

155 Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, dos Estatutos do BEI, é ao Conselho de Administração que cabe decidir da concessão de financiamentos e fixar as taxas de juro para os empréstimos. Com base numa decisão tomada por maioria qualificada, pode delegar determinadas funções no Comité Executivo. Em caso de delegação, determina as respetivas condições e modalidades e supervisiona a sua execução. O artigo 11.º, n.º 3, dos Estatutos do BEI dispõe que o Comité Executivo assegura a gestão dos assuntos correntes do BEI, sob a autoridade do presidente e sob a fiscalização do Conselho de Administração, prepara as decisões do referido conselho, designadamente no que respeita à concessão de financiamentos, e assegura a execução dessas decisões.

156 O Regulamento Interno do BEI, na sua versão aplicável no momento em que a deliberação controvertida foi adotada, a saber, a resultante das alterações de 20 de janeiro de 2016 (JO 2016, L 127, p. 55), precisa, no seu artigo 17.º, que «[a]s deliberações do Conselho de Administração são consignadas em atas, subscritas pelos presidentes da sessão a que dizem respeito e da sessão em que são aprovadas e, bem assim, pelo secretário da sessão».

157 O artigo 18.º, n.º 1, deste mesmo regulamento interno dispõe ainda que:

«Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, dos Estatutos [do BEI], o Conselho de Administração exerce os poderes seguintes:

[…]

aprova as operações de financiamento e de garantia propostas pelo Comité Executivo […]»

158 Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento Interno do BEI, «[d]e modo geral, [o Conselho de Administração] fiscaliza a boa administração do [BEI] e assegura a conformidade da gestão do [BEI] com as disposições do Tratado [FUE] e dos Estatutos, as diretivas do Conselho de Governadores e os outros instrumentos que regem a atividade do [BEI] no exercício das suas atribuições ao abrigo do Tratado [FUE]».

159 O artigo 18.º, n.º 3, do Regulamento Interno do BEI recorda a possibilidade de delegação no Comité Executivo prevista no artigo 9.º, n.º 1, dos Estatutos do BEI, precisando que tal decisão é tomada por maioria qualificada.

160 Nos termos do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento Interno do BEI, o Conselho de Administração «[e]xerce todos os outros poderes previstos pelos Estatutos [do BEI] e atribui ao Comité Executivo, nos regulamentos e nas decisões que adotar, as correspondentes competências de execução, tendo presente que o Comité Executivo assegura, nos termos do artigo 11.º, n.º 3, dos Estatutos, a gestão dos assuntos correntes do [BEI], sob a autoridade do presidente e sob a fiscalização do Conselho de Administração».

161 Como já foi referido, resulta do ponto 11 da ata da reunião de 12 de abril de 2018, conforme junta aos autos do presente processo, que o Conselho de Administração aprovou, nessa reunião, a proposta de financiamento.

162 Resulta do ponto 5 da proposta de financiamento que, para poder beneficiar do regime de apoio instituído pelo Real Decreto 413/2014 por el que se regula la actividad de producción de energía elétrica a partir de fuentes de energía renováveis, cogeneración y resíduos (Real Decreto 413/2014, que Regula a Produção de Energia Elétrica a Partir de Fontes de Energia Renováveis, de Cogeração e de Resíduos), de 6 de junho de 2014 (BOE n.º 140, de 10 de junho de 2014, p. 43876), o projeto Curtis

devia estar concluído, testado e operacional em 28 de março de 2020, o que implicava um calendário de execução muito apertado e, em definitivo, a aprovação do financiamento. Por esta razão, os serviços do BEI indicavam que tinham decidido fazer progredir o processo de aprovação financeira paralelamente à auditoria prévia do consultor técnico dos mutuantes e à fase II da auditoria do projeto pelos serviços do BEI, estando conscientes de que, tendo em conta os riscos significativos identificados em relação ao projeto Curtis, era possível que, afinal, o BEI ficasse impedido de participar no financiamento deste último.

163 O ponto 15 da proposta de financiamento explicava mais detalhadamente a estrutura proposta para a aprovação do projeto. Nos termos deste ponto, «[a] transação seguir[ia] o procedimento de aprovação habitual em duas fases para as operações de financiamento de projetos. Após uma primeira aprovação pelo Conselho de Administração, o resultado final da auditoria e a documentação detalhada relativa ao empréstimo e ao projeto ser[iam] apresentados ao Comité Executivo para aprovação final. Este procedimento permit[ia] ao [BEI] respeitar os prazos operacionais e comerciais estritos exigidos para as operações de financiamento de projetos e, mais especificamente, para [o] projeto [Curtis]. No caso de as condições definitivas se afastarem das condições especificadas nessa aprovação, ser[ia] pedida uma nova aprovação do Conselho de Administração, em conformidade com o procedimento do [BEI]».

164 Além disso, resulta da conclusão a que se chegou no n.º 139, *supra*, que a deliberação controvertida foi adotada porquanto o projeto Curtis respondia aos objetivos da atividade de empréstimo do BEI e aos critérios de elegibilidade para os projetos relativos ao ambiente resultantes da Declaração de 2009 e da Estratégia Climática, nomeadamente porque vinha apoiar os objetivos europeus e espanhóis em matéria de produção de energias renováveis, respeitava os critérios de sustentabilidade e as disposições destinadas a combater a exploração ilegal das florestas fixados pelo direito derivado da União e permitia uma redução líquida das emissões de equivalente de CO_2 ao nível espanhol e europeu.

165 Por carta de 13 de abril de 2018 (v. n.º 47, *supra*), o BEI comunicou ao promotor do projeto Curtis que o Conselho de Administração tinha aprovado o empréstimo para o financiamento do referido projeto e quais seriam as condições principais do contrato de financiamento, indicando que «[e]sta comunicação não implica[va] qualquer compromisso jurídico quanto à concessão do referido empréstimo, mas [era] emitida para que [o referido promotor] pudesse empreender as diligências necessárias para a formalização do empréstimo».

166 Por correio eletrónico que a Divisão «Sociedade Civil» do BEI enviou à recorrente em 16 de agosto de 2018 e que esta juntou aos autos do presente processo para poder invocá-la em apoio da sua argumentação, o BEI indicou à recorrente que «[t]odas as informações ambientais úteis para efeitos da auditoria d[a] operação de financiamento [do projeto Curtis] [tinham sido] comunicadas ao Conselho de Administração na fase I [da auditoria do referido projeto] e [tinham sido] publicadas com a ficha técnica sobre os aspetos sociais e ambientais [relativa ao mesmo projeto]. A fase [II] da auditoria tinha unicamente por objeto os aspetos técnicos, económicos e financeiros da operação de financiamento. Os documentos da fase [II] da auditoria não cont[inham] nenhuma informação sobre ambiente e não se enquadra[vam], portanto, no objeto d[o] pedido [de acesso à informação sobre ambiente relativa ao projeto Curtis que a recorrente lhe tinha dirigido]».

167 Resulta claramente do conteúdo e do contexto em que a deliberação controvertida foi adotada que esta traduzia uma tomada de posição definitiva do BEI, através do seu Conselho de Administração, sobre a elegibilidade do projeto Curtis para a concessão de um financiamento pelo BEI tendo em conta os seus aspetos ambientais e sociais, que respondiam aos objetivos da atividade de empréstimo do BEI e aos critérios de elegibilidade para os projetos relacionados com o ambiente resultantes da Declaração de 2009 e da Estratégia Climática.

168 Com efeito, embora, após a deliberação controvertida, a auditoria do projeto Curtis devesse prosseguir e certos aspetos técnicos, económicos e financeiros da operação de financiamento, de que dependia a concessão do empréstimo, devessem ainda ser examinados pelo Comité Executivo, não é menos verdade que essa auditoria já não devia incidir sobre os aspetos ambientais e sociais do referido projeto, sobre os quais o Conselho de Administração já se tinha pronunciado definitivamente, na deliberação controvertida, à luz de todos os elementos pertinentes que figuravam na proposta de financiamento e na ficha técnica.

169 Em resposta a uma questão oral colocada pelo Tribunal Geral na audiência, o BEI reconheceu que a deliberação controvertida tinha fixado de forma definitiva a posição do Conselho de Administração, que era a autoridade competente a este respeito, relativa à elegibilidade do projeto Curtis para um financiamento do BEI tendo em conta os seus aspetos ambientais e sociais. Nesta medida, não se tratava, portanto, de uma opinião provisória do Conselho de Administração nem de uma decisão intermédia cujo objetivo fosse preparar uma decisão final do referido Conselho de Administração.

170 Daqui resulta que, mesmo que a deliberação controvertida não constituísse, como sustenta o BEI no âmbito do presente processo e como mencionava na sua carta ao promotor do projeto Curtis de 13 de abril de 2018, um compromisso jurídico quanto à concessão do empréstimo à entidade *ad hoc*, na medida em que ainda faltava auditar outros aspetos técnicos, económicos e financeiros do referido projeto, produzia, no entanto, certos efeitos jurídicos definitivos em relação a terceiros, em particular, em relação ao promotor desse projeto, na medida em que declarava a elegibilidade do referido projeto para um financiamento do BEI tendo em conta os seus aspetos ambientais e sociais, permitindo assim ao referido promotor tomar as mediadas seguintes necessárias para a formalização do empréstimo de que devia beneficiar, como indicado na carta de 13 de abril de 2018 que o BEI lhe dirigiu. À luz destes aspetos ambientais e sociais, a decisão subsequente do Comité Executivo de conceder o empréstimo, depois de ter prosseguido a auditoria do projeto Curtis sobre os outros aspetos que faltava examinar, só podia, quando muito, ser considerada uma decisão de simples execução, na aceção da jurisprudência referida no n.º 153, *supra*.

171 Ora, é precisamente sobre os aspetos ambientais que deve incidir o procedimento de reexame interno instituído pelo Regulamento Aarhus (v., a este respeito, n.os 16, 18 e 19, *supra*) e o pedido de reexame interno apresentado pela recorrente punha nomeadamente em causa a avaliação, pelo BEI, da sustentabilidade do projeto Curtis e da sua contribuição para a realização dos objetivos da política da União no domínio do ambiente (v., a este respeito, n.os 54 a 57, *supra*, e n.os 80 a 123 do pedido de reexame interno). Assim, o referido pedido referia-se, pelo menos parcialmente, aos efeitos jurídicos definitivos produzidos em relação a terceiros pela deliberação controvertida.

172 Por estas razões, há também que julgar procedente a primeira parte do primeiro fundamento do recurso.

173 Tendo em conta as apreciações que precedem, há que julgar integralmente procedente o primeiro fundamento do recurso e, com base nisso, anular o ato impugnado.

Quanto às despesas

174 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

175 No caso em apreço, o BEI foi vencido. Além disso, a recorrente pediu expressamente que o BEI fosse condenado nas despesas.

176 Por conseguinte, há que condenar o BEI a suportar as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pela recorrente.

177 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

178 Consequentemente, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Segunda Secção alargada)

decide:

1) A Decisão do Banco Europeu de Investimento (BEI), comunicada à ClientEarth por carta de 30 de outubro de 2018, que indefere por inadmissibilidade o pedido de reexame interno da deliberação do Conselho de Administração do BEI, de 12 de abril de 2018, que aprova o financiamento de um projeto de central elétrica de biomassa na Galiza (Espanha), que a ClientEarth tinha submetido, em 9 de agosto de 2018, em aplicação do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, e da Decisão 2008/50/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2007, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 1367/2006 em matéria de pedidos de reexame interno de atos administrativos, é anulada.

2) O BEI suportará as suas próprias despesas e as da ClientEarth.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas.

Van der Woude Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de janeiro de 2021.

Assinaturas