Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)

27 päivänä tammikuuta 2021*

Ympäristö – Galiciassa sijaitsevan biomassalla toimivan sähköntuotantolaitoksen rahoitus – EIP:n hallintoneuvoston päätösneuvottelu, jossa rahoitus hyväksytään – Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ympäristöasioissa – Århusin yleissopimuksen 9 ja 10 artikla – Asetuksen (EY) N:o 1367/2006 10–12 artikla – Sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö – Pyynnön tutkimatta jättäminen – Puolustautumisperusteen tutkittavaksi ottaminen – Perusteluvelvollisuus – Ympäristölainsäädännön nojalla toteutetun toimen käsite – Toimen, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, käsite

Asiassa T-9/19,

ClientEarth, kotipaikka Lontoo (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajinaan J. Flynn, QC, H. Leith, barrister, ja S. Abram, barrister,

kantajana,

vastaan

Euroopan investointipankki (EIP), asiamiehinään G. Faedo ja K. Carr, avustajanaan asianajaja B. Wägenbaur,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinään F. Blanc ja G. Gattinara,

väliintulijana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota EIP:n päätös, joka annettiin kantajalle tiedoksi 30.10.2018 päivätyllä kirjeellä ja jolla jätettiin tutkimatta EIP:n hallintoneuvoston 12.4.2018 käymän päätösneuvottelun, jolla hyväksyttiin Galiciassa (Espanja) sijaitsevan biomassalla toimivan sähköntuotantolaitoksen rakennushankkeen rahoitus, sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö, jonka kantaja oli esittänyt 9.8.2018 tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) 10 artiklan ja asetuksen N:o 1367/2006 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hallintotoimien sisäistä uudelleentarkastelua koskevien pyyntöjen osalta 13.12.2007 tehdyn komission päätöksen 2008/50/EY (EUVL 2008, L 13, s. 24) mukaisesti.

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Van der Woude sekä tuomarit V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (esittelevä tuomari) ja I. Nõmm,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Spyropoulos,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 24.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

Århusin yleissopimus

1 Euroopan yhteisö, josta sittemmin tuli Euroopan unioni, allekirjoitti 25.6.1998 Århusissa yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (jäljempänä Århusin yleissopimus). Århusin yleissopimus tuli voimaan 30.10.2001. Tämän jälkeen se hyväksyttiin yhteisön puolesta Århusin yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1). Kyseisestä ajankohdasta alkaen Euroopan unioni on myös ollut yleissopimuksen sopimuspuoli.

2 Århusin yleissopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tavoite”, määrätään, että ”edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin [yleissopimuksen] sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa – – yleissopimuksen määräysten mukaisesti”.

3 Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeen mukaan Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 1 ja 2 kappaleessa määrätyllä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudella ympäristöasioissa pyritään erityisesti takaamaan ympäristötiedon saatavuus ja yleisön osallistuminen ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon, sellaisina kuin ne taataan samassa yleissopimuksessa. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa puolestaan määrätään yleisemmin, että kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

4 Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa todetaan myös seuraavaa. Århusin yleissopimuksen sopimuspuolilla on edelleen huomattava harkintavalta niiden elinten (tuomioistuinten tai hallintoelinten) ja (esimerkiksi siviili-, hallinto- tai rikosoikeudellisten) menettelyjen nimeämisessä, joihin on voitava turvautua Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettujen toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen. Kun otetaan huomioon saman yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleessa asetettu yleinen velvollisuus selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehyksen luomiseen ja ylläpitämiseen, saman yleissopimuksen sopimuspuolilla ei ole mitään estettä toimittaa erilaisia muutoksenhakumenettelyjä erityyppisten toimien tai laiminlyöntien osalta. Kaikkien hallinnollisten tai tuomioistuimessa käytävien muutoksenhakumenettelyjen tarkoituksena on korjata virheelliset päätökset, toimet ja laiminlyönnit sekä lopulta saada korvausta lain rikkomisesta. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen mukaan Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten on

varmistettava, että muutoksenhakuelimillä on ”riittäviä ja tehokkaita” oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet. Sen lisäksi, että Århusin yleissopimuksessa täsmennetään muutoksenhaun tyypit, sen 9 artiklan 4 ja 5 kappaleessa edellytetään sopimuspuolten varmistavan, että 1–3 kappaleessa tarkoitetut muutoksenhakumenettelyt ovat ”oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi este menettelyyn osallistumiselle”, ja että niistä annetaan tietoa yleisölle.

Unionin ympäristöpolitiikka ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleen täytäntöönpano Århus-asetuksella

5 Unionin ympäristöpolitiikka perustuu SEUT 191–193 artiklaan sekä SEUT 11 artiklaan, jossa edistetään kestävää kehitystä yleisesti.

6 SEUT 191 artiklassa määritellään unionin ympäristöpolitiikan soveltamisala ja määrätään sen tavoitteista (1 kohta), periaatteista (2 kohta) ja perusteista (3 kohta), joita unionin lainsäätäjän on noudatettava tätä politiikkaa toteuttaessaan.

7 SEUT 191 artiklan 1 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla pyritään saavuttamaan seuraavat tavoitteet:

”– ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen,

– ihmisten terveyden suojelu,

– luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö,

– sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin, ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.”

8 Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan unionin konkreettinen toiminta perustui pääasiallisesti vuosia 2014–2020 koskevaan ympäristöalan toimintaohjelmaan. Sillä oli kolme tavoitetta, jotka olivat ensinnäkin luonnonpääoman suojelu (maaperän viljavuus, ilman ja veden laatu, luonnon monimuotoisuus jne.), toiseksi unionin siirtyminen vähähiiliseen talouteen ja luonnonvarojen harkittuun käyttöön (jätteiden käsittely, tuhlauksen torjuminen, kierrätys jne.) ja kolmanneksi ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin suojelu (pilaantumisen vähentäminen, kemikaaleja koskevat rajoitukset jne.). Näiden tavoitteiden lisäksi unionin ympäristöpolitiikka liitettiin yhä tiiviimmin osaksi muita unionin toiminnan aloja. Esimerkiksi vuoteen 2020 ja sen jälkeen vuoteen 2030 ulottuvaan ilmasto- ja energiapakettiin lisättiin sitovat kansalliset tavoitteet uusiutuvien energialähteiden osuuden lisäämiseksi kansallisesta kulutuksesta.

9 SEUT 191 artiklan 4 kohdassa täsmennetään unionin ulkoisen toimivallan ulottuvuus ympäristöasioiden alalla. Siinä vahvistetaan periaate jäsenvaltioiden ja unionin rinnakkaisesta toimivallasta tehdä kansainvälisiä ympäristösopimuksia kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.

10 Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisö, josta on sittemmin tullut unioni, allekirjoitti Århusin yleissopimuksen.

11 Kyseisen yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi unionin oikeusjärjestyksessä Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antoivat tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta [unionin] toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13; jäljempänä Århus-asetus), jonka 1 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan asetuksessa muun muassa

annetaan ”säännökset yleissopimuksen määräysten soveltamisesta [unionin] toimielimiin ja elimiin erityisesti – – mahdollistamalla oikeuden saatavuus ympäristöasioissa [unionin] tasolla [mainitussa] asetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti”. Århus-asetuksen 14 artiklan mukaan asetusta alettiin soveltaa 28.6.2007.

12 Århus-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan nojalla jokainen valtioista riippumaton järjestö, joka täyttää mainitun asetuksen 11 artiklassa esitetyt edellytykset, on oikeutettu saattamaan perustellulla pyynnöllä vireille hallintotoimen sisäisen uudelleentarkastelun siinä unionin toimielimessä tai elimessä, joka on toteuttanut sen ympäristölainsäädännön nojalla.

13 Århus-asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan, että yksittäistapauksia koskevat hallintotoimet olisi voitava saattaa sisäiseen uudelleentarkasteluun, jos niillä on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia. Vastaavasti Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaan kyseisessä asetuksessa tarkoitetaan hallintotoimen käsitteellä mitä tahansa unionin toimielimen tai elimen ympäristölainsäädännön nojalla toteuttamaa yksittäistä toimenpidettä, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia.

14 Århus-asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan, että ”kun otetaan huomioon ympäristölainsäädännön jatkuva kehittyminen, ympäristölainsäädännön määritelmässä olisi viitattava [EUT-sopimuksessa] asetettuihin [unionin] ympäristöpolitiikan tavoitteisiin”. Vastaavasti Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään, että kyseisessä asetuksessa tarkoitetaan ympäristölainsäädännöllä unionin lainsäädäntöä, jolla sen oikeusperustasta riippumatta myötävaikutetaan seuraavien unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen EUT-sopimuksen mukaisesti: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö ja sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

15 Århus-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön 10 artiklan nojalla tehnyt valtioista riippumaton järjestö voi nostaa kanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa EUT-sopimuksen asiaankuuluvien määräysten mukaisesti.

16 Lainsäätäjä täsmensi tältä osin lisäksi Århus-asetuksen johdanto-osan 18 perustelukappaleessa, että Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen ja EUT-sopimuksen mukaan mainitun asetuksen tarkoituksena oli antaa oikeus saattaa tuomioistuimessa tai muussa menettelyssä tutkittavaksi viranomaisten sellaiset toimet ja laiminlyönnit, jotka ovat ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa. Se totesi lisäksi, että oikeuden saatavuutta koskevien säännösten olisi oltava EUT-sopimuksen mukaisia. Lopuksi lainsäätäjä täsmensi Århus-asetuksen johdanto-osan 19 ja 21 perustelukappaleessa, että riittävien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen varmistamiseksi, Euroopan unionin tuomioistuimessa EUT-sopimuksen asiaa koskevien määräysten nojalla käytettävissä olevat oikeussuojakeinot mukaan lukien, on aiheellista, että unionin toimielimelle tai elimelle, joka oli toteuttanut kysymyksessä olevan toimen tai laiminlyönyt sen toteuttamisen, annetaan mahdollisuus harkita uudelleen aiempaa päätöstään tai toteuttaa toimi, ja että jos sisäistä uudelleentarkastelua koskevat aiemmat pyynnöt eivät olleet johtaneet tulokseen, asianomaisen valtioista riippumattoman järjestön oli voitava nostaa kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa asiaa koskevien EUT-sopimuksen määräysten mukaisesti.

17 Edellä 16 kohdassa mainituista Århus-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleista ilmenee, että kyseisen asetuksen 10–12 artiklalla käyttöön otetussa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa järjestelmässä sisäistä uudelleentarkastelua pidetään hallintomenettelynä, joka edeltää mahdollista unionin tuomioistuimissa nostettavaa kannetta, joka olisi pantava vireille asiaa koskevien EUT-sopimuksen määräysten mukaisesti.

18 Näistä samoista perustelukappaleista ilmenee lisäksi, että Århus-asetuksen 10–12 artiklalla käyttöön otetun muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevan järjestelmän tarkoituksena on yksinomaan unionin ympäristölainsäädännön soveltamisen valvonta.

19 Vastaavasti [Århus-asetuksen] soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hallintotoimien sisäistä uudelleentarkastelua koskevien pyyntöjen osalta 13.12.2007 tehdyn komission päätöksen 2008/50/EY (EUVL 2008, L 13, s. 24) 1 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan valtioista riippumaton järjestö, joka jättää Århus-asetuksen 10 artiklassa tarkoitetun, hallintotoimen tai väitetyn hallinnollisen laiminlyönnin sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön, täsmentämään hallintotoimi tai väitetty hallinnollinen laiminlyönti, jonka sisäistä uudelleentarkastelua pyydetään, sekä unionin ympäristölainsäädännön säännökset, joiden se katsoo tulleen laiminlyödyiksi.

EIP

20 Euroopan investointipankki (EIP) on unionin elin, jonka tehtävänä on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden saavuttamiseen.

21 EIP on SEUT 308 artiklan nojalla unionista erillinen oikeushenkilö. EIP:llä on omat hallinto- ja johtoelimet. Sillä on omat varat ja oma talousarvio.

22 SEUT 309 artiklan nojalla EIP:n tehtävänä on unionin edun mukaisesti myötävaikuttaa sisämarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen käyttäen sekä pääomamarkkinoita että omia varojaan. Tätä varten se voittoa tavoittelematta myöntää lainoja ja antaa takauksia, jotka helpottavat erilaisten hankkeiden rahoittamista kaikilla talouden aloilla, muun muassa useiden jäsenvaltioiden yhteistä etua koskevien hankkeiden, joita ei niiden laajuuden tai laadun vuoksi ole mahdollista täysin rahoittaa kussakin jäsenvaltiossa käytettävissä olevin varoin.

23 EU- ja EUT-sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa (N:o 5) vahvistetun EIP:n perussäännön 7 artiklan 2 kohdassa määrätään muun muassa, että valtuusto vahvistaa EIP:n luotonantopolitiikan yleiset suuntaviivat unionin tavoitteiden mukaisesti. Mainitun perussäännön 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan valtuusto määrittää perussäännön 9 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi rahoitusoperaatioihin sovellettavat periaatteet EIP:n tehtävän mukaisesti.

24 EIP:n perussäännön 9 artiklan 1 kohdan mukaan EIP:n hallintoneuvosto valvoo pankin hallinnon asianmukaisuutta ja huolehtii siitä, että pankkia johdetaan perussopimusten ja perussäännön sekä valtuuston vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti. Hallintoneuvosto päättää rahoituksen myöntämisestä ja vahvistaa lainojen korot.

25 EIP:n työjärjestyksen, sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävässä asiassa eli 20.1.2016 tehtyjen muutosten jälkeen (EUVL 2016, L 127, s. 55), 18 artiklassa täsmennetään, että EIP:n perussäännön 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti hallintoneuvosto määrää hallituksen laatiman ehdotuksen perusteella ehdot, jotka muodostavat pankin myöntämän rahoituksen yleiset periaatteet, erityisesti hyväksymällä korkojen määräytymisen perusteet. Se hyväksyy hallituksen laatiman ehdotuksen perusteella periaatepäätökset EIP:n johtamisesta. Se hyväksyy rahoitustoimet, jotka hallitus esittää käsiteltäviksi. Hallintoneuvosto vastaa yleisesti siitä, että EIP:tä johdetaan asianmukaisesti EUT-sopimuksen, EIP:n perussäännön, valtuuston antamien suuntaviivojen ja EIP:n toimintoja koskevien muiden säännösten mukaisesti, kun pankki toteuttaa EUT-sopimuksessa annettua tehtäväänsä.

26 EIP:n perussäännön 16 artiklan 1 kohdassa määrätään, että pankki myöntää rahoitusta SEUT 309 artiklassa määritellyn tehtävänsä mukaisesti.

27 EIP:n perussäännön 19 artiklan 3 kohdan mukaan hallintoneuvosto ratkaisee rahoitustoimia koskevat asiat, jotka sen käsiteltäväksi saattaa hallitus, jonka tehtävänä on saman perussäännön 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti lainojen ottamisen ja ennen muuta lainojen ja takausten muodossa myönnettävän rahoituksen valmistelu ja toimeenpano.

28 Hallintoneuvoston 3.2.2009 hyväksymässä ympäristö- ja sosiaalipoliittisista periaatteista ja normeista annetussa lausunnossa (jäljempänä vuoden 2009 lausunto) ja EIP:n 22.9.2015 hyväksymässä ilmastotoimien strategiassa, jolla pyritään ottamaan käyttöön rahoitusta vähähiiliseen ja ilmastonmuutokseen sopeutuvaan talouteen siirtymisen tueksi (jäljempänä ilmastostrategia), määritellään lainaustoiminnan tavoitteet ja ympäristöalan hankkeiden tukikelpoisuusperusteet.

29 Ilmastostrategian 22 kohdassa EIP toteaa seuraavaa:

”[Unionin] pankkina EIP:n tehtävänä on tukea unionin politiikan tavoitteita, joita ovat muun muassa innovoinnin ja taitojen edistäminen, pienten ja keskisuurten yritysten rahoituksen saanti, strategiset infrastruktuurit ja ilmastotoimet. EIP myötävaikuttaa näiden toisiinsa liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen lainoitusta ja resurssien yhdistämistä (EIP:n rahoituksen yhdistäminen muiden rahoituslähteiden kanssa) koskevan toimintansa kautta sekä antamalla neuvontaa. Asiaa koskevien politiikkojen noudattaminen, salkun laatu ja rahoituspäätösten luotettavuus varmistetaan kattavalla ennakkotarkastusmenettelyllä, jota sovelletaan kaikkiin EIP:n tukemiin hankkeisiin – –. Ilmastotoimien alalla [unionin] ilmastopolitiikat ja -välineet, kuten päästökauppajärjestelmä – –, ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva strategia tai vuoteen 2030 ulottuvat ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet yhdistetään asian kannalta merkityksellisiin käytänteisiin ja toimintamenettelyihin, jotka ohjaavat rahoituspäätöksiä. [EIP] sitoutuu toiminnallaan myös edistämään energiaunionin ja IPCC:n [(hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli)] laatiman hiilestä irtautumisen kehityspolun kaltaisten pitkän aikavälin suunnitelmien toteuttamista; kehityspolun mukaan maailman kasvihuonekaasupäästöjen kasvun on pysähdyttävä vuoteen 2020 mennessä, niitä on vähennettävä ainakin 50 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä ja niiden määrä on saatava lähelle nollaa tai negatiiviseksi vuoteen 2100 mennessä, jotta ilmaston lämpeneminen saadaan rajoitettua alle kahteen [celsiusasteeseen].”

30 Ilmastostrategian 36 kohdassa todetaan, että EIP käyttää jatkossakin vähintään 25 prosenttia rahoituksestaan nimenomaisesti ilmastotoimia tukeviin hankkeisiin. Ilmastotoimien alaan kuuluvien hankkeiden määrittämisessä perinteisesti noudatetun alakohtaisen lähestymistavan lisäksi ilmastostrategian 39 kohdassa määrätään ottamaan hankkeiden vaikutukset yksityiskohtaisemmin huomioon EIP:n kokonaisrahoitusosuuden vahvistamiseksi.

31 Ilmastostrategian 24 kohdassa lähdetään toteamuksesta, jonka mukaan kaikilla aloilla ei ole samaa vaikutusta ilmastoon ja että asian kannalta merkityksellisimmät alat ovat energia- ja liikenneala, kun otetaan huomioon niiden osuus EIP:n rahoituksesta ja kyseessä olevien hankkeiden tyypit. Siinä esitetään, että energiahankkeiden valinta- ja arviointiperusteiden olennainen osa on päästönormin soveltaminen sähköntuotantohankkeisiin. Kyseisen normin avulla voidaan hylätä hankkeet, joiden odotettavissa olevat päästöt eivät ole unionin tavoitteiden mukaisia, samalla teknologianeutraaliuden periaatetta noudattaen. Kaikissa tapauksissa etusija annetaan energiatehokkuushankkeille.

32 Ilmastostrategian 47 kohdassa todetaan, että sellaiset hanketyypit, joilla on voimakas alakohtainen vaikutus, aiotaan luokitella tutkimalla asianomaisilla aloilla voimassa olevat hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevat etenemissuunnitelmat tai kyseisten alojen hiili-intensiteetti. Unionissa unionin ja jäsenvaltioiden määrittelemiä politiikkoja, joihin kuuluvat muun muassa unionin pitkän aikavälin visio siirtymisestä vähähiiliseen ja ilmastonmuutosta sietävään talouteen ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistämistä koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat ja sopeutumisohjelmat, on etenemissuunnitelmina käytettävä ensisijaisina vertailukohtina.

33 Ilmastostrategian 72 kohdassa täsmennetään lisäksi, että kasvihuonekaasupäästöjen arviointia hyödynnetään myös sähköntuotantohankkeiden tuloksellisuuden analysointiin päästöjen osalta sekä vesivoima- ja bioenergiahankkeiden ilmastovaikutusten todentamiseen. Näin ollen näiden arviointien täsmällisyys, johdonmukaisuus ja vertailukelpoisuus ovat tärkeä osa ennakkotarkastusmenettelyä.

34 Vuoden 2009 lausunnossa edellytetään, että kaiken EIP:n myöntämän rahoituksen osalta on noudatettava ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia kestävyysnäkökohtia. Siinä todetaan, että rahoituksen saamiseksi hankkeella on pyrittävä edistämään yhden tai useamman unionin politiikan tavoitteen saavuttamista, kuten asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista ilmastonmuutoksen aiheuttaman uhkan torjumiseksi sen vaikutusten lieventämiseen tai siihen sopeutumiseen tehtävillä investoinneilla, erityisesti tukemalla energiatehokkuushankkeita, uusiutuvaa energiaa, vähemmän saastuttavia energiamuotoja tai hiilen sitomista taikka luonnonvarojen kestävän hoidon edistämistä (10 kohta). Vuoden 2009 lausunnon mukaan EIP edistää uusiutuvan energian alaa, painottaa energiatehokkuutta kaikissa rahoittamissaan hankkeissa ja toteuttaa rahoitustoimillaan muiden unionin tekemien ilmastoalan investointien ensisijaisia tavoitteita (77 kohta). EIP pyrkii lisäksi edistämään maaperän kestävää käyttöä erityisesti metsien osalta, joiden merkityksen ja vaikutuksen se tunnustaa ilmastonmuutoksen lieventämisessä, näihin muutoksiin sopeutumisessa ja biologisen monimuotoisuuden suojelemisessa (77 kohta).

35 Vuoden 2009 lausunnossa edellytetään lisäksi, että EIP:n rahoittamissa hankkeissa noudatetaan sen vahvistamia yleisiä ympäristönormeja, jotka perustuvat unionin oikeuteen ja joita voidaan tarvittaessa täydentää muilla kansainvälisillä hyvillä käytännöillä tai EIP:n asettamilla tiukemmilla normeilla (31 ja 32 kohta). Siinä edellytetään myös tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/92/EU (EUVL 2012, L 26, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna (lausunnon 35 kohta, joka koskee kuitenkin tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettua neuvoston direktiiviä 85/337/ETY (EYVL 1985, L 175, s. 40), joka on sittemmin kumottu direktiivillä 2011/92), säännösten kaltaisten menettelysääntöjen noudattamista.

36 Vuoden 2009 lausunnon 78 ja 82 kohdan mukaan EIP pyrkii aktiivisesti yksilöimään ja edistämään sellaisia hankkeita, jotka johtavat kasvihuonekaasupäästöjen merkittävään vähentämiseen, sellaisten menetelmien mukaisesti, joita se tutkii ja kehittää yhteistyössä muiden kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa, ja ottaa myös nämä edut huomioon rahoitus- ja talousanalyyseissään.

Curtis-hanke ja EIP:n sille myöntämä rahoitus

37 Curtisin (Teixeiro) kunnassa Coruñan maakunnassa Galiciassa (Espanja) sijaitsevan, 100 kilometrin säteellä kerätystä metsäjätteestä saatavalla biomassalla toimivan ja kapasiteetiltaan noin 50 megawatin sähköntuotantolaitoksen rakentamishanke (jäljempänä Curtis-hanke) oli yksi Espanjan kuningaskunnan vuonna 2016 järjestämän, uusiutuvia energiahankkeita koskevan tarjouskilpailun voittajista.

38 Curtis-hankkeen toteuttaja otti vuoden 2016 lopulla yhteyttä EIP:n yksiköihin esitelläkseen hankkeen tekniset ominaispiirteet ja aloittaakseen keskustelut mahdollisuudesta saada rahoitusta EIP:ltä.

39 Käytettävissä olevien tietojen ja hankkeen toteuttajan kanssa käytyjen keskustelujen tulosten perusteella EIP:n yksiköt sopivat Curtis-hanketta koskevasta alustavasta tiedotteesta.

40 EIP:n hallitus hyväksyi 4.12.2017 alustavan tiedotteen, jossa yksiköille annettiin lupa aloittaa virallisesti Curtis-hanketta koskeva tutkimusmenettely.

41 Curtis-hankkeen kuvaus julkaistiin 13.12.2017 EIP:n internetsivustolla EIP-ryhmän, johon kuuluvat EIP ja Euroopan investointirahasto, avoimuuspolitiikan vaatimusten mukaisesti. Siinä todettiin, että sähkön tuottaminen uusiutuvista energialähteistä edistää osaltaan ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä koskevan unionin tavoitteen saavuttamista. Suunnitelman tarkoituksena oli taata metsäpuujätteen kysyntä ja siten lieventää metsäpalojen vaikutuksia Galiciassa sekä edistää kyseisen alueen metsätalouden ja sen taloudellisen toiminnan kestävyyttä yleisesti.

42 EIP pyysi 15.12.2017 Euroopan komissiota antamaan lausuntonsa Curtis-hankkeesta EIP:n perussäännön 19 artiklan mukaisesti. Komissio antoi 12.2.2018 EIP:lle puoltavan lausunnon Curtis-hankkeesta.

43 EIP pyysi 18.12.2017 Espanjan kuningaskunnalta lausuntoa EIP:n perussäännön 19 artiklan mukaisesti. Se toimitti 20.12.2017 vastustamatta jättämistä koskevan lausunnon.

44 EIP:n hallitus hyväksyi 20.3.2018 pidetyssä kokouksessa hallintoneuvostolle esitettävän ehdotuksen Curtis-hankkeen rahoittamisesta (viite ”Doc 18/291”; jäljempänä rahoitusehdotus) EIP:n omilla varoilla ja Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) investointikomitealle jätettävän hakemuksen, joka koski tälle samalle hankkeelle myönnettävää EU:n takausta, siltä osin kuin hankkeeseen liittyi erityinen riski ja sitä pidettiin sen vuoksi EIP:n perussäännön 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna erityistoimena.

45 ESIR:n investointikomitea hyväksyi 9.4.2018 pidetyssä kokouksessa EU:n takauksen käytön Curtis-hankkeeseen.

46 Hallintoneuvosto hyväksyi Luxemburgissa (Luxemburg) 12.4.2018 pidetyssä kokouksessa käydyssä päätösneuvottelussa (jäljempänä riidanalainen päätösneuvottelu) rahoitusehdotuksen sellaisesta enimmäismäärältään 60 miljoonan euron lainasta, joka oli tarkoitus myöntää tilapäiselle erillisyhtiölle (Special Purpose Vehicle). Riidanalainen päätösneuvottelu kirjattiin kokouksen pöytäkirjaan.

47 EIP ilmoitti 13.4.2018 päivätyllä kirjeellä riidanalaisesta päätösneuvottelusta hankkeen toteuttajalle täsmentäen, että Curtis-hankkeen rahoituksen alustava hyväksyntä ei luonut EIP:lle mitään velvollisuutta myöntää lainaa, vaan sen avulla toteuttaja saattoi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kyseisen lainan virallistamiseksi.

48 Tieto riidanalaisesta päätösneuvottelusta julkaistiin EIP:n internetsivustolla 28.6.2018.

49 Curtis-hankkeen toteuttaja ja eri rahoittajat, joihin kuuluivat EIP:n lisäksi yksi liikepankki, yksi vientitakuulaitos, yksi kansallinen kehityspankki ja yksi välirahoituslainan antaja, neuvottelivat Curtis-hankkeen rahoitusjärjestelyjen ja -ehtojen yksityiskohtaisista säännöistä. Kun lopullisista yksityiskohtaisista säännöistä oli sovittu kaikkien osapuolten kesken ja eri tilintarkastuskertomukset oli saatu valmiiksi, neuvottelujen ja tilintarkastusmenettelyn tulos esitettiin hallitukselle lopullisessa muistiossa, jonka hallitus hyväksyi 16.7.2018.

50 EIP:n yksiköt allekirjoittivat 23.7.2018 sisäisen sopimuksen Curtis-hankkeen rahoitussopimusta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Siihen liittyvät sopimusasiakirjat allekirjoitettiin 25.7.2018.

51 Ensimmäinen EIP:n myöntämään rahoitukseen liittyvä maksu suoritettiin 29.8.2018. Curtis-hankkeen rakennustyöt oli tarkoitus saattaa päätökseen ennen vuoden 2019 loppua. Kuten EIP totesi istunnossa antamassaan vastauksessa unionin yleisen tuomioistuimen suulliseen kysymykseen, Curtis-hankkeen toteuttaminen on tämän jälkeen edennyt tavanomaisesti.

Kantaja ja sen suorittama Curtis-hankkeen rahoituksen riitauttaminen

52 Kantaja, ClientEarth, on ympäristönsuojelun alalla toimiva kansalaisjärjestö.

53 Kantaja esitti 9.8.2018 EIP:ssä riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön Århus-asetuksen 10 artiklan ja päätöksen 2008/50 mukaisesti.

54 Sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tueksi esitettiin useita muodollisia tai aineellisia perusteita. Asiakysymyksen osalta ja siltä osin kuin riidanalaisessa päätösneuvottelussa voitiin tukeutua rahoitusehdotukseen sisältyviin perusteluihin, kantaja väitti erityisesti, että hallintoneuvosto oli tehnyt riidanalaisessa päätösneuvottelussa ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että Curtis-hankkeella myötävaikutettaisiin voimakkaasti unionin politiikkaan kolmen siinä asetetun tavoitteen mukaisesti.

55 Kantaja kiisti ensinnäkin toteamuksen, jonka mukaan Curtis-hankkeella myötävaikutettaisiin uusiutuvan energian tuotantoa, energiaturvallisuutta ja ympäristöä koskevien Espanjan ja unionin tavoitteiden saavuttamiseen. Myötävaikuttamisesta uusiutuvan energian tuotantoa koskevien Espanjan ja unionin tavoitteiden saavuttamiseen kantaja huomautti, ettei sitä ollut millään tavalla osoitettu, ja rahoitusehdotuksessa puolestaan todettiin, että oli olemassa merkittävä riski siitä, ettei kaikki biomassavoimalassa polttoaineena käytetty puu vastannut uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta 23.4.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY (EUVL 2009, L 140, s. 16), sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätösneuvottelun toteutusajankohtana, säädettyjä kestävyysvaatimuksia, tai ettei Curtis-hanketta toteuteta asetetussa määräajassa. Siltä osin kuin oli kyse myötävaikuttamisesta energiaturvallisuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseen, kantaja huomautti tämän olevan ristiriidassa sen rahoitusehdotukseen sisältyvän toteamuksen kanssa, että Espanjan sähkömarkkinoilla olevan merkittävän ylikapasiteetin vuoksi hankkeen taloudellinen arvo yleisen sähköjärjestelmän kannalta oli vähäinen. Myötävaikuttamisesta ympäristötavoitteiden saavuttamiseen kantaja väitti, ettei sitä ollut mitenkään osoitettu, koska hankkeen sähköhyötysuhde oli liian heikko, jotta sillä voitaisiin tosiasiallisesti edistää uusiutuvan energian tuotantotavoitteita.

56 Tämän jälkeen kantaja riitautti toteamuksen, jonka mukaan Curtis-hankkeella myötävaikutettaisiin metsäpalojen ehkäisyyn ja metsätalouden kestävyyteen Galiciassa. Se väitti tämän toteamuksen perustuvan Galician itsehallintoalueesta 28.6.2012 annetun lain 7/2012 (Ley 7/2012 de montes de Galicia; BOE nro 217, 8.9.2012, s. 63275) virheelliseen tulkintaan ja biomassavoimalasta Galician metsätaloudelle aiheutuvien tosiasiallisten vaikutusten, jotka saattoivat käytännössä lisätä tulipaloriskiä edistämällä monokulttuurista metsätaloutta, virheelliseen arviointiin.

57 Lopuksi kantaja riitautti toteamuksen, jonka mukaan Curtis-hanke oli niiden EIP:n tavoitteiden mukainen, jotka koskivat uusiutuvan energian ja ilmastonmuutoksen torjumisen edistämiseen myönnettäviä lainoja. Se huomautti kyseisen toteamuksen perustuvan virheelliseen analyysiin, jossa yliarvioitiin Curtis-hankkeen sähköhyötysuhde tai kyseiseen hankkeeseen liittyvät ympäristöhyödyt ja samalla aliarvioitiin tiettyjä merkittäviä riskejä, jotka saattoivat vaikuttaa tämän saman hankkeen kannattavuuteen tai toteutusaikatauluun sekä sen ympäristövaikutuksiin, kuten hakkuiden lisääntymiseen Galiciassa, mikä herätti epäilyksiä erityisesti siitä, että Curtis-hanke vaikuttaisi myönteisesti kasvihuonekaasujen määrään.

58 EIP ilmoitti kantajalle 30.10.2018 päivätyllä kirjeellä, jonka olivat allekirjoittaneet EIP:n pääsihteeri ja sen oikeudellisen yksikön apulaisjohtaja, jättävänsä riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tutkimatta, koska kyseinen pyyntö ei koskenut toimea, jota voidaan tarkastella sisäisesti uudelleen, eli Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettua hallintotoimea (jäljempänä riidanalainen toimi).

59 Riidanalaisessa toimessa EIP väitti ensinnäkin, ettei riidanalaisella päätösneuvottelulla ollut oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia eikä sillä voitu luoda oikeuksia kolmannelle osapuolelle. EIP:n mukaan kyseinen päätösneuvottelu oli ainoastaan sen perussäännön 9 ja 19 artiklassa tarkoitettu sisäinen toimi, joka on välttämätön vastaavan rahoitussopimuksen allekirjoittamiseksi mutta ei välttämättä johda tällaiseen allekirjoittamiseen, eikä sillä luoda vastapuolelle oikeutta vaatia tällaista allekirjoittamista. Tällainen päätös ei EIP:n mukaan ollut verrattavissa julkisia hankintoja koskevan tarjouskilpailun ratkaisemispäätökseen, sillä se ei kuulunut julkisia hankintoja koskevassa

lainsäädännössä säännellyn tai julkiseen tarjouskilpailuun rinnastettavan menettelyn alaan, vaan EIP:llä perustamissopimusten ja sen perussäännön nojalla olevan kaupallisen ja poliittisen harkintavallan piiriin.

60 EIP väitti toiseksi, että riidanalaista päätösneuvottelua ei toteutettu ympäristölainsäädännön nojalla, siten kuin se on määritelty Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, jossa ympäristölainsäädännöllä tarkoitetaan ”lainsäädäntöä, jolla sen oikeusperustasta riippumatta myötävaikutetaan – – [unionin] ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen perustamissopimuksen mukaisesti – –”.

61 Kantajan väitteestä, jonka mukaan Curtis-hankkeella oli ESIR:stä, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – ESIR – 25.6.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/1017 (EUVL 2015, L 169, s. 1) mukainen ESIR:n antama EU:n takaus, mikä sen mukaan velvoitti ottamaan huomioon mainittuun hankkeeseen liittyvät ympäristörajoitukset, EIP väittää, että riippumatta siitä, oliko EU:n takauksen myöntäminen sen rahoittamalle hankkeelle riittävä peruste katsoa kyseisen rahoituksen kuuluvan ympäristölainsäädännön alaan, tällaisen takauksen myöntämisestä ei päättänyt sen hallintoneuvosto vaan ESIR:n investointikomitea.

62 Perusteesta, jonka mukaan EIP oli sitoutunut edistämään ympäristötavoitteita omien varojensa käyttöönoton yhteydessä, EIP väitti, ettei tällainen sitoumus ollut riittävä sen päätelmän tekemiseksi, että se hyväksyi Curtis-hankkeen rahoituksen tai muun EIP:n perussäännön mukaisesti hyväksytyn hankkeen rahoituksen suoraan unionin ympäristölainsäädännön perusteella. Tällaisella väitteellä laajennetaan EIP:n mukaan keinotekoisesti ja sen institutionaalisen ja perussäännön mukaisen tehtävän kanssa yhteensopimattomalla tavalla unionin lainsäädännön rajat Århus-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

63 Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.1.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävän kanteen.

64 EIP toimitti 22.3.2019 vastineensa unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon.

65 Komissio pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.4.2019 toimittamallaan asiakirjalla saada osallistua tähän oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen EIP:n vaatimuksia. Kantaja ilmoitti 11.4.2019, ettei se esitä huomautuksia mainitusta pyynnöstä, ja EIP puolestaan ilmoitti 29.4.2019, ettei sillä ollut tähän samaan pyyntöön liittyviä huomautuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 2.5.2019 tekemällään päätöksellä.

66 Kantaja jätti vastauskirjelmänsä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 7.5.2019.

67 Komissio toimitti väliintulokirjelmän 17.6.2019.

68 EIP toimitti vastauskirjelmänsä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.7.2019.

69 EIP esitti huomautuksensa komission väliintulokirjelmästä 3.7. ja kantaja 8.7.2019.

70 Kantaja esitti 4.8.2019 unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti perustellun kannan istunnon pitämisestä asianosaisten kuulemiseksi.

71 Unionin yleisen tuomioistuimen jäsenten osittaisen vaihtumisen vuoksi nyt käsiteltävä asia siirrettiin uudelle esittelevälle tuomarille toisessa jaostossa.

72 Unionin yleinen tuomioistuin päätti toisen jaoston ehdotuksesta työjärjestyksen 28 artiklan mukaisesti siirtää asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi. Koska eräs jaoston tuomareista oli estynyt osallistumasta asian käsittelyyn, unionin yleisen tuomioistuimen presidentti nimesi työjärjestyksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti itsensä täydentämään jaoston kokoonpanoa. Työjärjestyksen 10 artiklan 5 kohdan mukaisesti hän oli myös kyseisen jaoston puheenjohtaja käsiteltävässä asiassa.

73 Unionin yleinen tuomioistuin (toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen.

74 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 24.6.2020 pidetyssä istunnossa.

75 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen toimen

– velvoittaa EIP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

76 EIP vaatii komission tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

77 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste, joka on aineellinen, jakautuu kahteen osaan ja perustuu Århus-asetuksen soveltamisessa tapahtuneisiin arviointivirheisiin. Tällä ensimmäisellä kanneperusteellaan kantaja väittää lähinnä, että EIP on riidanalaisen toimen toteuttaessaan soveltanut virheellisesti riidanalaiseen päätösneuvotteluun tiettyjä edellytyksiä, joiden on täytyttävä, jotta toimea voidaan pitää saman asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuna hallintotoimena. Muotoseikkoja koskeva toinen kanneperuste koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

78 EIP, jota komissio tukee, vaatii unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan kanteen perusteettomaksi jo ennen kantajan esittämän kahden kanneperusteen tutkimista, koska myös riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö jätettiin tutkimatta sillä perusteella, että se oli ristiriidassa sen riippumattomuuden kanssa, joka EIP:llä on rahoitusoperaatioidensa suhteen. Se vaatii lisäksi kanteen hylkäämistä sillä perusteella, että sen tueksi esitetyt kaksi kanneperustetta ovat perusteettomia. Komissio toteaa tukevansa erityisesti perusteluja, jotka EIP esittää ensimmäistä kumoamisperustetta vastaan.

79 Ennen kuin tutkitaan kantajan kanteensa tueksi esittämät kaksi kumoamisperustetta, on tutkittava EIP:n esittämä puolustautumisperuste.

EIP:n esittämä puolustautumisperuste

80 EIP vaatii komission tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin toteaa kanteen perusteettomaksi jo ennen kantajan esittämän kahden kanneperusteen tutkimista, koska myös riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö jätettiin tutkimatta sillä perusteella, että se oli ristiriidassa sen riippumattomuuden kanssa, joka EIP:llä on rahoitusoperaatioidensa suhteen.

81 Kantaja väittää, ettei EIP ole riidanalaisessa toimessa vedonnut riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön osalta yhteenkään tutkimattajättämisperusteeseen, jonka mukaan tämä pyyntö olisi ristiriidassa sen kanssa, että EIP on riippumaton rahoitusoperaatioidensa suhteen, joten sillä ei ole oikeutta vedota tällaiseen puolustautumisperusteeseen nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä.

82 Kantaja väittää toissijaisesti, että jättäessään mainitsematta tämän näkökohdan riidanalaisessa toimessa EIP on laiminlyönyt sille kuuluvan perusteluvelvollisuuden, kuten toisessa kanneperusteessa todetaan.

83 Siltä osin kuin EIP vetoaa itsenäisyyteensä ja riippumattomuuteensa vastauksena kantajan kumoamisperusteisiin, kantaja väittää, että EIP:n perustelut ovat kohtuuttomia ja perusteettomia ja että unionin tuomioistuimet ovat jo useaan otteeseen hylänneet ne.

84 Vastauksena kantajan väitteisiin EIP väittää, että sillä on oikeus esittää unionin yleisessä tuomioistuimessa uusi riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön tutkimattajättämisperuste, koska tällä perusteella vain vahvistetaan sen riidanalaisessa toimessa jo esittämä kanta, jonka mukaan mainittu pyyntö oli jätettävä tutkimatta, ja sillä pyritään vastaamaan kannekirjelmässä esitettyihin väitteisiin puolustautumisoikeuksien ja asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteiden sekä kontradiktorisen periaatteen mukaisesti.

85 EIP kiistää lisäksi perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin sillä perusteella, ettei se ollut velvollinen ennakoimaan ja täsmentämään riidanalaisessa toimessa kaikkia väitteitä, joita se voisi esittää mainitusta toimesta mahdollisesti nostettavassa kanteessa. Vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen istunnossa esittämään suulliseen kysymykseen EIP väittää ensimmäisen kerran, että se on riidanalaisessa toimessa vedonnut tutkimattajättämisperusteeseen, jonka mukaan sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö on ristiriidassa sen riippumattomuuden kanssa, joka EIP:llä on rahoitusoperaatioidensa suhteen, ja väittää yhtäältä kyseisen toimen kuudennessa kohdassa, että ”kaikki EIP:n päätökset siitä, tukeeko se mahdollisesti tukikelpoista hanketta vai ei, ja tarvittaessa tällaisen tuen muodosta, kuuluvat [EIP:llä] perustamissopimusten ja sen perussäännön nojalla olevan kaupallisen ja poliittisen harkintavallan piiriin”, ja toisaalta saman toimen kahdeksannessa kohdassa, että kantajan puoltama kanta johtaisi tilanteeseen, joka ”ei ole enää yhteensopiva EIP:n institutionaalisen ja perussäännön mukaisen tehtävän kanssa”.

86 Kun otetaan huomioon väitteet, joita kantaja esitti nyt käsiteltävän EIP:n puolustautumisperusteen osalta, käsiteltävässä asiassa on aluksi ratkaistava, voidaanko se ottaa tutkittavaksi.

87 On heti aluksi muistutettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrätty oikeus hyvään hallintoon käsittää erityisesti saman artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan hallintoelinten velvollisuuden perustella päätöksensä. SEUT 296 artiklan mukaan unionin toimielinten, elinten ja laitosten antamat toimet on perusteltava. Århus-asetuksen 10 artiklan 2 kohdassa säädetään myös, että unionin toimielin tai elin, jolle on esitetty pyyntö sen toimen sisäisestä uudelleentarkastelusta, ilmoittaa perustelunsa kirjallisessa vastauksessa. Pyynnön esittäjän on voitava esitettyjen perustelujen perusteella ymmärtää toimivaltaisen toimielimen tai elimen päättely (julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus TestBioTech ym. v. komissio, C-82/17 P, EU:C:2018:837, 49 kohta).

88 Tässä yhteydessä on huomautettava, että valvoessaan laillisuutta SEUT 263 artiklassa tarkoitetuin tavoin unionin yleinen tuomioistuin ei voi korvata omalla arvioinnillaan riidanalaisen toimen laatijan arviointia eikä se saa täyttää kyseisen toimen perusteluissa olevaa aukkoa omilla perusteluillaan siten, ettei unionin yleisen tuomioistuimen tarkastelu liity mihinkään jälkimmäisessä toimessa esitettyyn arviointiin (ks. tuomio 18.7.2013, UEFA v. komissio, C-201/11 P, EU:C:2013:519, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Kuten riidanalaisen toimen neljännestä kohdasta selvästi ilmenee, käsiteltävässä asiassa riidanalainen toimi perustui yksinomaan tutkimattajättämisperusteeseen, jonka mukaan riidanalainen päätösneuvottelu ei ollut Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu hallintotoimi. Riidanalaisen toimen viidennestä ja seitsemännestä kohdasta ilmenee lisäksi selvästi, että kyseinen peruste itsessään perustui kahteen alaperusteeseen eli ensinnäkin siihen, ettei riidanalaisella päätösneuvottelulla ollut oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, ja toiseksi siihen, ettei tätä samaa päätösneuvottelua ollut toteutettu Århusin asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetun ympäristölainsäädännön nojalla.

90 EIP on ainoastaan näiden kahden alaperusteen tutkimisen yhteydessä – ei itsenäisessä perusteessa – vedonnut epämääräisesti ja yleisesti perustamissopimusten ja perussääntönsä nojalla sille kuuluvaan kaupalliseen ja poliittiseen harkintavaltaan sekä institutionaaliseen ja perussäännön mukaiseen tehtäväänsä hylätäkseen päinvastaisen tulkinnan, jonka kantaja esitti Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetusta hallintotoimen käsitteestä.

91 Tämän puolustautumisperusteen asiasisällön tutkiminen johtaa EIP:n mukaan siis siihen, että unionin yleinen tuomioistuin korvaa EIP:n riidanalaisessa toimessa esittämät perustelut omalla arvioinnillaan, mitä se ei saa tehdä. Jos EIP olisi käsiteltävässä asiassa halunnut laillisesti tukeutua päätöksessään itsenäiseen lisäperusteeseen, sen olisi pitänyt peruuttaa riidanalainen toimi ja antaa erityisesti mainittuun perusteeseen perustuva uusi toimi.

92 Edellä esitetyn perusteella on siis jätettävä tutkimatta EIP:n esittämä puolustautumisperuste, jonka mukaan riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö oli jätettävä tutkimatta, koska se oli ristiriidassa sen riippumattomuuden kanssa, joka EIP:llä on rahoitusoperaatioidensa suhteen.

Kanteen asiasisältö

93 Kanteen tueksi esitetyistä kahdesta kumoamisperusteesta jälkimmäinen koskee riidanalaiseen toimeen sovellettavan olennaisen menettelymääräyksen eli mainitun toimen perusteluvelvollisuuden rikkomista, kun taas edellinen, jonka mukaan Århus-asetuksen soveltamisessa tapahtui arviointivirheitä, koskee riidanalaisen toimen aineellista lainmukaisuutta.

94 Koska unionin tuomioistuimet eivät voi valvoa toimea aineellisesti, jos kyseisen toimen perustelut eivät ole riittävät sellaisen päättelyn keskeisen seikan osalta, joka on vaikuttanut toimen laatijan valintaan, niiden on arvioitava toimen perustelujen riittävyyttä ennen kuin ne käsittelevät perusteita, joita asianosaiset ovat esittäneet toimen perusteltavuuden kiistämiseksi (ks. vastaavasti tuomio 4.3.2009, Tirrenia di Navigazione ym. v. komissio, T-265/04, T-292/04 ja T-504/04, ei julkaistu, EU:T:2009:48, 98 ja 99 kohta).

95 Näillä perusteilla käsiteltävässä asiassa on tutkittava toinen kanneperuste ennen ensimmäistä kanneperustetta.

Toinen kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä

96 Kantaja väittää, että EIP on laiminlyönyt sille kuuluvan perusteluvelvollisuuden noudattamisen antaessaan riidanalaisen toimen. Kyseinen toimi on kantajan mukaan oikeustoimi, jota koskevat SEUT 296 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 47 artiklassa tunnustetut oikeudet. Kantajan mukaan julkisasiamies Szpunar on todennut tämän ratkaisuehdotuksensa TestBioTech ym. v. komissio (C-82/17 P, EU:C:2018:837) 49 kohdassa. Kantajan mukaan riidanalaisen toimen perustelut ovat riittämättömät, jotta niiden perusteella voitaisiin ymmärtää syyt, joiden perusteella EIP päätteli, että riidanalainen päätösneuvottelu, jonka sisäistä uudelleentarkastelua pyydettiin, ei täyttänyt tiettyjä Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa asetettuja edellytyksiä sille, että toimi voitiin luokitella hallintotoimeksi, eli yhtäältä sitä, että se annetaan ympäristölainsäädännön nojalla, ja toisaalta sitä, että sillä on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia. Kantaja väittää erityisesti, että EIP ei ole riidanalaisessa toimessa vastannut kaikkiin tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja koskeviin väitteisiin, jotka kantaja oli esittänyt riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevassa pyynnössä.

97 EIP kiistää kantajan väitteet ja väittää, että toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

98 Edellä 87 kohdassa jo mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että riidanalaista toimea koski SEUT 296 artiklassa määrätty ja Århus-asetuksen 10 artiklan 2 kohdassa mainittu perusteluvelvollisuus.

99 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklassa edellytetyt perustelut määräytyvät kyseisen toimen luonteen perusteella, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti käytävä ilmi toimen antaneen toimielimen, elimen tai laitoksen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia merkityksellisiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 5.3.2009, Ranska v. neuvosto, C-479/07, ei julkaistu, EU:C:2009:131, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Asianomaiselle vastainen toimi on erityisesti riittävästi perusteltu silloin, kun se on tehty asianomaiselle tutussa asiayhteydessä (ks. tuomio 14.4.2015, neuvosto v. komissio, C-409/13, EU:C:2015:217, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että SEUT 296 artiklassa määrätty perusteluvelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, joka koskee riidanalaisen toimen aineellista lainmukaisuutta (ks. tuomio 5.3.2009, Ranska v. neuvosto, C-479/07, ei julkaistu, EU:C:2009:131, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101 Riidanalaisessa toimessa EIP jätti tutkimatta riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön sillä perusteella, että se ei koskenut toimea, jota voidaan tarkastella sisäisesti uudelleen, eli Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettua hallintotoimea. Tämä kanta perustui lähinnä edellä 59–62 kohdassa esitettyihin syihin eli tarkemmin sanottuna siihen, että riidanalainen päätösneuvottelu ei täyttänyt tiettyjä Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa asetettuja edellytyksiä sille, että sitä voitaisiin pitää hallintotoimena, koska sillä ei yhtäältä ollut oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia ja koska sitä ei toisaalta ollut annettu ympäristölainsäädännön nojalla.

102 Tältä osin riidanalaisen toimen perustelut olivat riittävät, jotta kantajalle selvisivät syyt, joiden vuoksi EIP oli jättänyt tutkimatta kantajan sille esittämän riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön ja jotta kantaja saattoi ensimmäisessä kanneperusteessa riitauttaa näiden perustelujen perusteltavuuden. Nämä perustelut ovat lisäksi riittäviä, jotta unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa mainitun toimen perusteltavuutta koskevaa tuomioistuinvalvontaa tutkiessaan ensimmäistä kanneperustetta (ks. jäljempänä 105–173 kohta).

103 Näin ollen kantaja ei voi perustellusti väittää, että EIP olisi laiminlyönyt riidanalaista toimea koskevan perusteluvelvollisuutensa, kun otetaan huomioon toimeen tosiasiallisesti sisältyvät perustelut.

104 Näin ollen toinen kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, on hylättävä perusteettomana.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee Århus-asetuksen soveltamisessa tehtyjä arviointivirheitä

105 Kantaja moittii EIP:tä lähinnä siitä, että se on riidanalaisen toimen antaessaan soveltanut virheellisesti riidanalaiseen päätösneuvottelun tiettyjä edellytyksiä, joiden on täytyttävä, jotta toimea voidaan pitää Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuna hallintotoimena.

106 Tämä kanneperuste jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee sen edellytyksen virheellistä soveltamista, jonka mukaan toimella on oltava oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, ja toinen sen edellytyksen virheellistä soveltamista, jonka mukaan kyseessä on oltava ympäristölainsäädännön nojalla toteutettu toimi.

107 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussääntöjä on tulkittava niin pitkälti kuin mahdollista kansainvälisen oikeuden mukaisesti erityisesti silloin, kun unionin oikeussääntöjen tarkoituksena on nimenomaan panna niillä täytäntöön unionin tekemä kansainvälinen sopimus (tuomio 14.7.1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, 22 kohta; ks. myös tuomio 19.12.2019, Nederlands Uitgeversverbond ja Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kun unionin tuomioistuimia on pyydetty tulkitsemaan niiden direktiivien säännöksiä, joilla pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden osalta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 4 kappaleen vaatimukset, unionin tuomioistuimet ovat huomauttaneet, että unionin lainsäätäjän päämäärä oli se, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan ”laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus” ja että tämä tavoite liittyi laajemmin siihen, että unionin lainsäätäjä on halunnut säilyttää ympäristön laadun sekä suojella ja parantaa sitä ja antaa yleisölle tässä yhteydessä aktiivisen roolin (tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, 31 ja 32 kohta). Se katsoi näin ollen, että vaikka Århusin yleissopimuksen sopimuspuolilla oli tietty harkintavalta kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen soveltamisessa, oli kuitenkin omaksuttava mainitun yleissopimuksen tehokkaan oikeusvaikutuksen ja tavoitteiden hyvin suojelevainen lähestymistapa jäsenvaltioille kuuluvien täytäntöönpanovelvoitteiden osalta (ks. vastaavasti julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, 132 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Samankaltaisista syistä edellä 106 kohdassa tarkoitettua kahta edellytystä on niin pitkälti kuin mahdollista tulkittava Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleen valossa (ks. analogisesti tuomio 18.7.2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja siten ottaen huomioon vaatimus kantajan tehokkaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden turvaamisesta.

108 On lisäksi todettava, että tarkoituksenmukaisuuden vuoksi ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on tutkittava ennen sen ensimmäistä osaa.

– Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, jonka mukaan Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädettyä toimen toteuttamista ympäristölainsäädännön nojalla koskevaa edellytystä sovellettiin virheellisesti

109 Kantaja väittää, että antaessaan riidanalaisen toimen EIP on soveltanut virheellisesti riidanalaiseen päätösneuvotteluun Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädettyä edellytystä, jonka mukaan toimi on toteutettava ympäristölainsäädännön nojalla.

110 Kantaja väittää, että oikeuskäytännön mukaan ympäristölainsäädännöllä, sellaisena kuin se on määritelty Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, on laaja merkitys, joka ei rajoitu ympäristönsuojeluun liittyviin kysymyksiin suppeassa mielessä. Kantajan mukaan se kattaa kaiken unionin lainsäädännön, jolla sen oikeusperustasta tai luonteesta riippumatta myötävaikutetaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Kantaja väittää yksilöineensä riidanalaisen päätösneuvottelun sisäistä uudelleentarkastelua koskevassa pyynnössä ne ympäristölainsäädännön säännökset, joita EIP ei noudattanut riidanalaisessa päätösneuvottelussa.

111 Kantajan mukaan olosuhteet, joissa EIP:n hallintoneuvosto toteutti riidanalaisen päätösneuvottelun, osoittavat, että se tehtiin Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa määritellyn ympäristölainsäädännön nojalla.

112 EIP, jota komissio tukee, kiistää kantajan väitteet ja väittää, että ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

113 EIP väittää, että riidanalainen päätösneuvottelu toteutettiin EIP:n perussäännön 19 artiklan 3 kohdan eli sellaisen unionin primaarioikeuden määräyksen nojalla, jossa ei viitata ympäristöön. EIP:n mukaan Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdasta kuitenkin ilmenee, että ympäristölainsäädännön käsitteellä on kyseisessä asetuksessa ymmärrettävä tarkoitettavan unionin johdetun oikeuden säännöksiä, joilla myötävaikutetaan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Se, että EIP pyrkii saavuttamaan ympäristötavoitteita omilla varoillaan rahoitettavien toimien yhteydessä, ei sen mukaan ole riittävä peruste päätellä, että riidanalainen päätösneuvottelu tai muut vastaavat päätösneuvottelut toteutettaisiin unionin ympäristölainsäädännön perusteella, eikä varsinkaan, että päätösneuvottelu olisi ristiriidassa ympäristölainsäädännön nimenomaisten säännösten kanssa, kuten Århus-asetuksen johdanto-osan 18 perustelukappaleessa ja Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleessa todetaan. EIP:n mukaan riidanalaisen päätösneuvottelun perusteluilla ei tältä osin ole merkitystä, kuten ei myöskään viittauksella direktiiviin, joka on luonteensa perusteella osoitettu ainoastaan jäsenvaltioille. Sen mukaan ympäristölainsäädännön käsitteen liian laaja tulkinta olisi keinotekoinen, ylittäisi Århus-asetuksen soveltamisalan ja vaarantaisi sekä EIP:n riippumattomuuden rahoitustoimiensa suhteen että sen perussäännön mukaisen tehtävän. SEUT 309 artiklassa määritellään, että EIP:n tehtävänä on muun muassa unionin edun mukaisesti myötävaikuttaa sisämarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen sekä myöntää lainoja ja antaa takauksia, jotka helpottavat tietyt edellytykset täyttävien hankkeiden rahoittamista. EIP:n mukaan sen päätökset ovat investointipäätöksiä, joilla ei suoraan panna täytäntöön ympäristölainsäädäntöä. Sen mukaan hankkeen toteuttajien on noudatettava ympäristölainsäädäntöä hankkeiden toteuttamisen yhteydessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valvonnassa. Samoin se, että Curtis-hankkeella on ympäristövaikutuksia, on EIP:n mukaan tosiseikka, jonka perusteella ei voida oikeudellisesti päätellä, että riidanalainen päätösneuvottelu olisi toteutettu ympäristölainsäädännön nojalla.

114 EIP kiistää kaikki viittaukset säännöstöön, jota sovelletaan ESIR:n myöntämään EU:n takaukseen, erityisesti viittaukset asetuksen 2015/1017 säännöksiin, merkityksettöminä, koska riidanalaista päätösneuvottelua ei toteutettu kyseisen säännöstön mukaisesti. EIP:n mukaan sen hallintoneuvoston päätös on riippumaton ESIR:n investointikomitean tekemästä päätöksestä. EIP väittää, että säännöstössä, jota sovelletaan EU:n takaukseen ja kyseisen takauksen myöntämiseen Curtis-hankkeelle, pyritään joka tapauksessa ympäristönsuojelun ja luonnonvarojen suojelun lisäksi useisiin muihin yleisiin tavoitteisiin. Asetuksen 2015/1017 3 artiklassa todetaan EIP:n mukaan selvästi, että EU:n takauksen tarkoituksena ovat investoinnit sekä pienten ja keskisuurten yritysten tukeminen, eivät niinkään kuin SEUT 191 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 192 artiklan 2 kohdassa määrätyt ympäristötavoitteet.

115 EIP kiistää lisäksi väitteet, jotka koskevat niitä oikeudellisia puitteita, joissa riidanalainen päätösneuvottelu toteutettiin, ja seikkoja, joihin se perustuu. Vuoden 2009 lausunnolla pyritään sen mukaan ainoastaan ohjaamaan hankkeiden tutkimista ennen rahoituspäätösten tekemistä. EIP:n mukaan kyseessä on sisäinen toimi, jolla ei muuteta sen tehtävää, sellaisena kuin se on määritelty

EUT-sopimuksessa, jossa ei mainita ympäristönsuojelun edistämisen kuuluvan sen keskeisiin toimintoihin. Myöskään se, että Curtis-hankkeen rahoitusehdotuksessa mainitaan muun muassa kyseiseen hankkeeseen liittyvät ympäristöhyödyt, ei EIP:n mukaan ole riittävä peruste katsoa, että kyseisen ehdotuksen perusteella toteutettu riidanalainen päätösneuvottelu olisi toteutettu ympäristölainsäädännön nojalla.

116 Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa tulee esiin kysymys siitä, onko EIP katsonut riidanalaisessa toimessa virheellisesti, että riidanalainen päätösneuvottelu ei ollut Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu ympäristölainsäädännön nojalla toteutettu yksittäinen toimenpide.

117 Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan määritelmän mukaan ympäristölainsäädännöllä tarkoitetaan unionin lainsäädäntöä, jolla sen oikeusperustasta riippumatta myötävaikutetaan seuraavien unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen EUT-sopimuksen mukaisesti: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu, luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö ja sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.

118 Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan sanamuodosta ilmenee, että viitatessaan SEUT 191 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin tavoitteisiin unionin lainsäätäjä on pyrkinyt antamaan kyseisessä asetuksessa tarkoitetulle ympäristölainsäädännön käsitteelle laajan merkityksen, joka ei rajoitu ympäristönsuojeluun liittyviin kysymyksiin suppeassa mielessä (tuomio 14.3.2018, TestBioTech v. komissio, T-33/16, EU:T:2018:135, 43 ja 44 kohta; ks. vastaavasti myös julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, 128 kohta).

119 Tätä toteamusta vahvistaa SEUT 192 artiklan 2 kohta, jonka mukaan EUT-sopimuksen XX osastossa tarkoitettu ympäristölainsäädäntö kattaa myös säännökset, jotka ovat etupäässä verotuksellisia, toimenpiteet, jotka vaikuttavat kaavoitukseen, vesivarojen määrän hallintaan tai jotka koskevat suoraan tai välillisesti vesivarojen saatavuutta, toimenpiteet, jotka vaikuttavat maankäyttöön, ja toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Ympäristölainsäädännön käsitteen suppeasta tulkinnasta olisi seurauksena, että tällaiset määräykset ja toimenpiteet eivät suurelta osin kuulu tähän alaan (tuomio 14.3.2018, TestBioTech v. komissio, T-33/16, EU:T:2018:135, 45 kohta).

120 On lisäksi huomautettava, että Århus-asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tarkoitettuihin hallintotoimiin ja hallinnollisiin laiminlyönteihin eivät kuulu unionin toimielimen tai elimen toimenpiteet tai laiminlyönnit silloin, kun se toimii hallinnollisena uudelleentarkasteluelimenä muun muassa SEUT 101, SEUT 102, SEUT 106, SEUT 107, SEUT 228, SEUT 258, SEUT 260 ja SEUT 325 artiklan nojalla, jotka koskevat kilpailusääntöjä, jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevia menettelyjä, Euroopan oikeusasiamiehen menettelyjä ja petostentorjuntaa. Se, että lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi sisällyttää mukaan tällaiset poikkeukset, merkitsee myös, että Århus-asetuksessa tarkoitettua ympäristölainsäädännön käsitettä on tulkittava periaatteessa erittäin laajasti (tuomio 14.3.2018, TestBioTech v. komissio, T-33/16, EU:T:2018:135, 46 kohta).

121 On lisäksi todettava, että Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohtaan sisältyvä viittaus unionin lainsäädäntöön on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan unionin johdetun oikeuden säännöksiä, jotka ovat soveltamisalaltaan yleisiä, kun taas hallintotoimella tarkoitetaan Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa esitetyn määritelmän mukaan ”mitä tahansa – – yksittäistä toimenpidettä”. Kyseisen asetuksen antamisajankohtana eli 6.9.2006 Lissabonin sopimuksessa, joka allekirjoitettiin 13.12.2007, ei ollut vielä otettu käyttöön unionin oikeudessa yleisesti sovellettavien toimien yhteydessä eroa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten ja muun menettelyn mukaisesti hyväksyttävien sääntelytoimien välillä. Ei siis ole syytä katsoa, että viittaamalla kyseiseen käsitteeseen suljettaisiin pois se, että ympäristölainsäädäntönä otetaan huomioon Lissabonin

sopimuksessa tarkoitetun sääntelytoimen eli sellaisen yleisesti sovellettavan toimen säännökset, jota ei ole hyväksytty SEUT 289 artiklan 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä tai erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä.

122 Tällainen suppea määritelmä olisi lisäksi esteenä sille, että otettaisiin huomioon mikä tahansa EIP:n hyväksymä yleisesti sovellettava toimi, kuten periaatteellinen lausuma, normi tai strategia, jonka se hyväksyy käyttäessään institutionaalista itsemääräämisoikeuttaan (ks. edellä 28–36 kohta).

123 On nimittäin muistutettava, että EUT-sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi EIP:n elimet antavat muun muassa politiikkojen, strategioiden, ohjeiden, periaatteiden tai normien muodossa yleisesti sovellettavia, asianmukaisesti julkaistuja ja täytäntöön pantuja sisäisiä sääntöjä, joilla – riippumatta siitä, ovatko ne suppeassa merkityksessä velvoittavia vai eivät – rajoitetaan EIP:n harkintavallan käyttöä sen harjoittaessa toimintaansa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 27.4.2012, De Nicola v. EIP, T-37/10 P, EU:T:2012:205, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 16.9.2013, De Nicola v. EIP, T-618/11 P, EU:T:2013:479, 36 kohta ja tuomio 19.7.2017, Dessi v. EIP, T-510/16, ei julkaistu, EU:T:2017:525, 43 kohta). Kun unionin tuomioistuimet tutkivat EIP:n toteuttaman toimen laillisuutta, ne ottavat huomioon EIP:n antamat sisäiset säännöt (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 16.9.2013, De Nicola v. EIP, T-618/11 P, ei julkaistu, EU:T:2013:479, 42 kohta).

124 Toisin kuin EIP väitti istunnossa, käsiteltävässä asiassa on siis rinnastettava yleisesti sovellettavat säännöt, jotka koskevat EIP:n lainaustoimintaa EUT-sopimuksen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, erityisesti ympäristönsuojelulliset perusteet sille, että hanke voi saada EIP:n rahoitusta, Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuihin unionin ympäristölainsäädännön säännöksiin.

125 Århusin yleissopimuksen, jonka valossa Århus-asetusta on niin pitkälti kuin mahdollista tulkittava (ks. edellä 107 kohta), 9 artiklan 3 ja 4 kappaleen sanamuodosta ja rakenteesta seuraa, että viranomaisten toimet, jotka ovat ristiriidassa ympäristölainsäädännön säännösten kanssa, on voitava tutkia uudelleen. Näin ollen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa ei ole syytä rajoittaa pelkästään muodollisesti ympäristölainsäädännön säännökseen perustuviin viranomaistoimiin.

126 Edellä esitetyistä syistä ja jotta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaletta tulkittaisiin yleisesti johdonmukaisesti sekä riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaa vaatimusta noudattaen (ks. edellä 4 kohta), Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa mainittua ympäristölainsäädännön nojalla toteutetun yksittäisen toimenpiteen käsitettä on tulkittava laajasti siten, että se ei rajoitu – kuten EIP komission tukemana väittää – pelkästään sellaisiin johdetun oikeuden säännöksen perusteella annettuihin yksittäistapauksia koskeviin toimenpiteisiin, joilla myötävaikutetaan unionin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, sellaisina kuin niistä määrätään SEUT 191 artiklan 1 kohdassa, vaan sillä tarkoitetaan kaikkia yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, joihin sovelletaan unionin johdetun oikeuden vaatimuksia ja joilla niiden oikeudellisesta perustasta riippumatta pyritään suoraan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen.

127 Näin ollen on vielä tutkittava, onko riidanalaista päätösneuvottelua pidettävä tällaisena yksittäistapausta koskevana toimenpiteenä.

128 Tältä osin 12.4.2018 pidetyn kokouksen pöytäkirjan 11 kohdasta, sellaisena kuin se on sisällytetty nyt käytävän menettelyn asiakirja-aineistoon, ilmenee, että EIP:n hallintoneuvosto hyväksyi rahoitusehdotuksen kyseisessä kokouksessa riidanalaisessa päätösneuvottelussa.

129 Rahoitusehdotuksen 21–23 kohdan mukaan Curtis-hankkeen myötävaikutus unionin noudattamiin politiikkoihin on merkittävä, koska kyseisellä hankkeella tuetaan Espanjan ja unionin tavoitteita uusiutuvan energian tuotannon alalla ja edistetään energian toimitusvarmuutta ja ympäristötavoitteiden saavuttamista. Sen mukaan hankkeella vaikutetaan myös metsäpalojen ehkäisyyn ja metsänhoidon

kestävyyteen Galiciassa edistämällä metsäjätteen paikallista kysyntää. Ehdotuksen mukaan hankkeen rahoitus oli yhdenmukainen sen seikan kanssa, että EIP:n lainapolitiikassa asetetaan etusijalle uusiutuva energia ja ilmastotoimet, ja sillä edistettiin näiden ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista.

130 Rahoitusehdotuksen 24 kohdassa mainittiinkin, että hankkeelle voitiin myöntää EIP:n rahoitusta SEUT 309 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan nojalla, koska hanke koski yhteistä etua energia-alalla.

131 Rahoitusehdotuksen 25 kohdassa todettiin, että Curtis-hankkeella korjattiin markkinoiden toimintapuute, koska vähähiilisen sähkön ja lämmön tuotantohankkeilla alennettiin hiileen ja ilman saastumiseen liittyviä ulkoisia kustannuksia.

132 Rahoitusehdotuksen 30 kohdassa täsmennettiin lisäksi, että Curtis-hankkeella edistettiin vuodeksi 2020 asetettuja uusiutuvan energian alaa koskevia tavoitteita, jotka asetettiin Espanjan kansallisessa uusiutuvaa energiaa käsittelevässä toimintasuunnitelmassa, joka vahvistettiin direktiivin 2009/28, sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätösneuvottelun toteuttamisajankohtana, 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

133 Rahoitusehdotuksen 34 kohdassa todettiin vielä, että Curtis-hankkeen kestävyyden näkökulmasta, siltä osin kuin ”asianmukaiset edellytykset täytty[ivät] (ks. ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia näkökohtia koskeva tekninen asiakirja), [EIP:n] rahoituksen myöntäminen [Curtis-]hankkeelle voi[tiin] hyväksyä sen ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökohtien valossa.

134 Curtis-hankkeen ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia näkökohtia koskevassa, 12.4.2018 päivätyssä teknisessä asiakirjassa (jäljempänä tekninen asiakirja), joka mainitaan rahoitusehdotuksen 34 kohdassa, esitettiin tulokset kyseisen hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista, jonka kansallinen toimivaltainen viranomainen oli päättänyt suorittaa direktiivin 2011/92, sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätösneuvottelun toteuttamisajankohtana, 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

135 Tämän jälkeen teknisessä asiakirjassa mainittiin sitoumukset, jotka hankkeen toteuttaja oli antanut varmistaakseen hankkeessa käytetyn biomassan kestävyyden tiettyjen asiakirjassa mainittujen perusteiden mukaisesti. Hankkeen toteuttaja sitoutui erityisesti siihen, että Curtis-hankkeessa käytetty biomassa oli niiden kestävyysperusteiden mukaista, jotka oli määritetty direktiivissä 2009/28, sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätösneuvottelun toteuttamisajankohtana, sekä puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta 20.10.2010 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 995/2010 (EUVL 2010, L 295, s. 23), jolla pyrittiin torjumaan laitonta puunkorjuuta ja siihen liittyvää kauppaa.

136 Teknisessä asiakirjassa toistettiin vielä hankkeen hiilijalanjälkeä koskeva tulos, jonka EIP oli laskenut omien arviointimenetelmiensä mukaisesti, ja korostettiin, että siltä osin kuin hankkeella korvataan sähkön yhteistuotanto uusilla ja olemassa olevilla sähköntuotantolaitoksilla, hankkeen suhteellinen kokonaisvaikutus on hiilidioksidiekvivalenttipäästöjen nettomäärän vähentäminen 151 kilotonnilla vuodessa.

137 EIP:n yksiköt totesivat teknisessä asiakirjassa edellä mainittujen tulosten ja sitoumusten perusteella, että EIP:n rahoituksen myöntäminen Curtis-hankkeelle voitiin hyväksyä ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökohtien valossa.

138 Edellä esitetystä seuraa, että unionin oikeuden ja edellä 28–36 kohdassa mainittujen EIP:n lainaustoimintaa koskevien yleisesti sovellettavien sisäisten sääntöjen mukaisesti riidanalaisessa päätösneuvottelussa todettiin, että tiettyjä hankkeiden tukikelpoisuudelle asetettuja ympäristönsuojeluperusteita, jotka EIP vahvistaa käyttäessään institutionaalista itsemääräämisoikeuttaan ja joilla pyritään suoraan unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen, oli noudatettu käsiteltävässä asiassa.

139 Asiakirja-aineistosta ilmenee erityisesti, että riidanalainen päätösneuvottelu toteutettiin sillä perusteella, että Curtis-hanke täytti EIP:n lainaustoiminnan tavoitteet sekä vuoden 2009 lausuntoon ja ilmastostrategiaan perustuvat ympäristöhankkeiden tukikelpoisuusperusteet erityisesti siksi, että sillä tuettiin uusiutuvan energian tuotantoa koskevia unionin ja Espanjan tavoitteita, se täytti kestävyysperusteet ja laittoman puunkorjuun torjumista koskevat unionin johdetun oikeuden säännökset ja mahdollisti hiilidioksidiekvivalenttipäästöjen nettomäärän vähentämisen Espanjassa ja unionissa.

140 Siltä osin kuin riidanalaisessa päätösneuvottelussa todettiin Curtis-hankkeen täyttävän ympäristöä koskevat tukikelpoisuusedellytykset, se oli selvästi Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu ympäristölainsäädännön nojalla toteutettu yksittäinen toimenpide.

141 On sitä vastoin todettava, että koska riidanalaisen päätösneuvottelun toteutti hallintoneuvosto, ei ole merkityksellistä tutkia, annettiinko myös ESIR:n investointikomitean tekemä toinen Curtis-hanketta koskeva päätös, jolla myönnettiin EU:n takaus kyseiselle hankkeelle (ks. edellä 45 kohta), unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden edistämistä koskevien vaatimusten mukaisesti, kuten kantaja väittää.

142 Kun otetaan huomioon edellä 138 ja 140 kohdassa esitetyt toteamukset, kantaja väittää käsiteltävässä asiassa perustellusti, että EIP teki arviointivirheen todetessaan, ettei riidanalaista päätösneuvottelua voitu pitää Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuna ympäristölainsäädännön nojalla toteutettuna yksittäisenä toimenpiteenä ja näin ollen toimena, jota voitaisiin saman asetuksen 10 artiklan 1 kohdan nojalla tarkastella sisäisesti uudelleen.

143 Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hyväksyttävä. Kun otetaan huomioon niiden erilaisten edellytysten kumulatiivisuus, joiden perusteella toimi luokitellaan Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetuksi hallintotoimeksi ja jotka on riitautettu mainitun kanneperusteen kussakin osassa, on seuraavaksi kuitenkin tarpeen tutkia saman kanneperusteen ensimmäinen osa.

– Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädettyä toimen oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia koskevaa edellytystä sovellettiin virheellisesti

144 Kantaja väittää, että antaessaan riidanalaisen toimen EIP sovelsi virheellisesti riidanalaiseen päätösneuvotteluun Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädettyä edellytystä, jonka mukaan toimella on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia.

145 EIP, jota komissio tukee, kiistää kantajan väitteet ja väittää, että ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

146 Se katsoo, että oikeuskäytännön mukaan se voi perustellusti jättää tutkimatta sellaiset sisäistä uudelleentarkastelua koskevat pyynnöt, jotka – kuten käsiteltävässä asiassa – eivät täytä tiettyjä Århus-asetuksessa tällaisen pyynnön esittämiselle asetettuja edellytyksiä. Kuten toimen toteuttajalle osoitetusta 13.4.2018 päivätystä kirjeestä EIP:n mukaan ilmenee, riidanalaisella päätösneuvottelulla ei luotu EIP:lle mitään velvollisuutta myöntää lainaa Curtis-hankkeen erillisyhtiölle eikä annettu hankkeen toteuttajalle mitään oikeuksia tai muutettu viimeksi mainitun oikeusasemaa. Ainoa toimi, jolla sen mukaan oli tältä osin oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, olivat EIP:n Curtis-hankkeelle myöntämää rahoitusta koskevat sopimusasiakirjat, jotka allekirjoitettiin 25.7.2018 ja jotka eivät olleet Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa ja 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu hallintotoimi. EIP:n mukaan riidanalainen päätösneuvottelu oli vain pakollinen vaihe sen sisäisessä päätöksentekomenettelyssä. Sen mukaan tämä prosessi tapahtui hanketta koskevan rahoitustoimen osalta kahdessa vaiheessa. Ensiksi hallintoneuvosto antoi periaatteellisen suostumuksen EIP:n Curtis-hankkeelle myöntämälle rahoitukselle valitsematta lainan saajaa. Toiseksi EIP:n hallitus

hyväksyi mainitun rahoituksen lopullisesti sen jälkeen, kun se oli riidanalaisen päätösneuvottelun toteuttamiseksi ja EIP:n perussäännön 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritellyt rahoituksen lopulliset yksityiskohtaiset säännöt ja edellytykset hallintoneuvoston antaman periaatteellisen suostumuksen rajoissa. EIP:n yksiköiden sopimusneuvottelut olivat ratkaiseva vaihe, jonka onnistuminen ei EIP:n mukaan ollut varmaa, kuten muista hankkeista saadut aiemmat kokemukset osoittavat.

147 EIP väittää komission tukemana, että sen sisäisen päätöksentekomenettelyn toimet ja lainasopimus eivät ole Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa ja 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja hallintotoimia. Tämä on EIP:n mukaan yhtäpitävää sen riippumattomuuden, joka sillä on rahoitusoperaatioidensa suhteen, ja sen kanssa, ettei sen pankkitoimintaa voida rinnastaa hallintotoimintaan. Sen mukaan käsiteltävän asian tilannetta ei siis voida verrata 31.1.2019 annetun tuomion International Management Group v. komissio (C-183/17 P ja C-184/17 P, EU:C:2019:78) taustalla olleeseen tilanteeseen, jossa oli selvästi kyse hallintotoimista. SEUT 271 artiklan c alakohdasta, johon kantaja vetoaa, EIP väittää, että sen tarkoituksena on ainoastaan säilyttää EIP:n perussäännön 19 artiklassa jäsenvaltioille ja komissiolle myönnetyt erityiset menettelylliset oikeudet EIP:n sisäisessä päätöksentekomenettelyssä, joka koskee lainojen myöntämistä, eikä siinä anneta EIP:n mukaan mitään oikeutta riitauttaa lainan myöntämistä koskevien päätösten asiasisältöä. EIP:n mukaan Århus-asetuksen 10 artiklassa säädetyn sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn tarkoituksena ei ole parantaa päätöksentekomenettelyn laatua vaan laajentaa tiettyjen hakijoiden oikeutta turvautua olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin unionin tuomioistuimissa saman asetuksen 12 artiklan mukaisesti. Sen mukaan ei ole mahdollista vaatia sellaisen toimen sisäistä uudelleentarkastelua, joka ei ole SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla kannekelpoinen, koska sillä ei ole ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevia oikeusvaikutuksia suhteessa kolmanteen osapuoleen.

148 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa tulee esiin kysymys siitä, katsoiko EIP riidanalaisessa toimessa virheellisesti, ettei riidanalainen päätösneuvottelu ole toimenpide, jolla on Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia.

149 Aluksi on muistutettava, että Århus-asetuksen 10 artiklassa säädetty sisäistä uudelleentarkastelua koskeva hallinnollinen menettely antaa mahdollisuuden saada asiansa Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä saman asetuksen 12 artiklan nojalla on tehtävä ”[EUT-sopimuksen] asiaankuuluvien määräysten mukaisesti” ja siis lähtökohtaisesti SEUT 263 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Kun otetaan huomioon Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun toimen, jolla on oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, käsitteen ja SEUT 263 artiklassa tarkoitetun toimen, joka tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin, käsitteen välinen yhteys, on yleisen johdonmukaisuuden vuoksi järkevää tulkita edellistä käsitettä jälkimmäisen mukaisesti.

150 Komissio ja sen seurauksena EIP ehdottavat lähinnä aluksi sen toteamista, että riidanalainen päätösneuvottelu ei ole hallintotoimi, koska se liittyy EIP:n rahoitustoimintaan, jonka yhteydessä EIP:n on voitava toimia täysin riippumattomasti.

151 Kuten edellä 92 kohdassa jo todettiin, EIP ei kuitenkaan voi käsiteltävän asian olosuhteissa esittää puolustautumisperustetta, jonka mukaan kantajan Århus-asetuksen 10 artiklan ja päätöksen 2008/50 nojalla esittämä sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö olisi ollut yhteensopimaton sille EUT-sopimuksessa annetun erityisaseman kanssa.

152 On siis vain tutkittava, onko riidanalaisella päätösneuvottelulla Århus-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja oikeudellisesti sitovia ja ulkoisia vaikutuksia, ja sen jälkeen, oliko sen tarkoituksena tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

153 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen määrittämiseksi, onko toimien tai päätösten tarkoituksena tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla, on tarkasteltava pikemminkin näiden toimien tai päätösten asiasisältöä kuin niiden muotoa ja tutkittava, tuottavatko ne sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kolmannen osapuolen etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (ks. vastaavasti määräys 21.6.2007, Suomi v. komissio, C-163/06 P, EU:C:2007:371, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja määräys 2.9.2009, E.ON Ruhrgas ja E.ON Földgáz Trade v. komissio, T-57/07, ei julkaistu, EU:T:2009:297, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ei ole sellaisten sisäisten toimenpiteiden osalta, joilla ei ole toimenpiteen toteuttaneen unionin toimielimen, elimen tai laitoksen ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 17.7.1959, Phoenix-Rheinrohr v. korkea viranomainen, 20/58, EU:C:1959:14, s. 181). Kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä eli esimerkiksi sisäisessä menettelyssä, näin ei ole myöskään sellaisten toimien tai päätösten osalta, jotka ovat pelkästään valmistelevia, koska niissä ei määritetä minkään mainittuun menettelyyn liittyvän näkökohdan osalta unionin toimielimen, elimen tai laitoksen lopullista suhtautumista (ks. vastaavasti tuomio 7.3.2002, Satellimages TV5 v. komissio, T-95/99, EU:T:2002:62, 32–41 kohta). On lopuksi todettava, että näin ei myöskään ole pelkkien täytäntöönpanotoimien tai -päätösten osalta (ks. vastaavasti tuomio 25.2.1988, Les Verts v. parlamentti, 190/84, EU:C:1988:94, 7 ja 8 kohta; ks. vastaavasti myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Ismeri Europa v. tilintarkastustuomioistuin, C-315/99 P, EU:C:2001:243, 47 kohta).

154 Edellä 152 kohdassa mainitun tutkimuksen suorittamiseksi edellä 153 kohdassa mainittujen periaatteiden valossa on käsiteltävässä asiassa tutkittava sekä riidanalaisen päätösneuvottelun sisältö että asiayhteys, jossa neuvottelu toteutettiin.

155 EIP:n perussäännön 9 artiklan 1 kohdan mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on päättää rahoituksen myöntämisestä ja vahvistaa lainojen korot. Se voi määräenemmistöllä tehdyn päätöksen perusteella siirtää tiettyjä toimivaltuuksiaan hallitukselle. Se määrittää toimivaltuuksien siirron edellytykset ja yksityiskohtaiset menettelyt ja valvoo sen toteuttamista. EIP:n perussäännön 11 artiklan 3 kohdassa määrätään, että hallitus vastaa puheenjohtajan alaisena ja hallintoneuvoston valvonnassa pankin juoksevien asioiden hoitamisesta, valmistelee hallintoneuvoston päätökset, erityisesti päätökset rahoituksen myöntämisestä, ja varmistaa näiden päätösten toimeenpanon.

156 EIP:n työjärjestyksen, sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätösneuvottelun toteuttamisajankohtana eli 20.1.2016 tehtyjen muutosten jälkeen (EUVL 2016, L 127, s. 55), 17 artiklassa täsmennetään, että ”hallintoneuvoston kokouksista laaditaan pöytäkirja. Sen allekirjoittavat kyseisen kokouksen puheenjohtaja ja sen kokouksen puheenjohtaja, jossa pöytäkirja hyväksytään, sekä kokouksen sihteeri”.

157 Saman työjärjestyksen 18 artiklan 1 kohdassa määrätään lisäksi seuraavaa:

”[EIP:n] perussäännön 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti hallintoneuvosto käyttää toimivaltaansa seuraavissa asioissa:

– –

Se hyväksyy rahoitus- ja takaustoimet, jotka hallitus esittää käsiteltäviksi – –”

158 EIP:n työjärjestyksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan ”yleisesti [hallintoneuvosto] vastaa siitä, että [EIP:tä] johdetaan asianmukaisesti [EUT-sopimuksen], perussäännön, valtuuston antamien suuntaviivojen ja [EIP:n] toimintoja koskevien muiden säännösten mukaisesti, kun pankki toteuttaa [EUT-sopimuksessa] annettua tehtäväänsä”.

159 EIP:n työjärjestyksen 18 artiklan 3 kohdassa muistutetaan EIP:n perussäännön 9 artiklan 1 kohdassa määrätystä mahdollisuudesta siirtää toimivaltuuksia hallitukselle, ja täsmennetään, että tällainen päätös tehdään määräenemmistöllä.

160 EIP:n työjärjestyksen 18 artiklan 4 kohdan mukaisesti hallintoneuvosto ”käyttää [EIP:n] perussäännön nojalla sille annettuja kaikkia muita toimivaltuuksia ja antaa hallitukselle tekemiensä sääntöjen ja päätösten osalta asiaa koskevan täytäntöönpanovallan, koska hallitus, perussäännön 11 artiklan 3 kohdan mukaisesti, vastaa puheenjohtajan alaisena ja hallintoneuvoston valvonnassa [EIP:n] juoksevien asioiden hoitamisesta”.

161 Kuten jo todettiin, 12.4.2018 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta, sellaisena kuin se liitettiin nyt käytävän menettelyn asiakirja-aineistoon, ilmenee, että hallintoneuvosto hyväksyi rahoitusehdotuksen kyseisessä kokouksessa.

162 Rahoitusehdotuksen 5 kohdasta ilmenee, että voidakseen hyötyä uusiutuviin energialähteisiin, yhteistuotantoon ja jätteisiin perustuvan sähköntuotannon sääntelystä 6.6.2014 annetulla kuninkaan asetuksella 413/2014 (Real Decreto 413/2014 por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos; BOE nro 140, 10.6.2014, s. 43876) käyttöön otetusta tukijärjestelmästä Curtis-hanke oli saatettava päätökseen, testattava ja saatettava toimintavalmiiksi 28.3.2020 mennessä, mikä edellytti erittäin tiukkaa aikataulua hankkeen loppuunsaattamiseksi ja lopuksi rahoituksen hyväksymistä. Tästä syystä EIP:n yksiköt ilmoittivat päättäneensä edistää rahoituksen hyväksyntämenettelyä samanaikaisesti luotonantajan teknisen neuvonantajan suorittaman ennakkotarkastuksen ja EIP:n yksiköiden hankkeelle suorittaman tarkastuksen toisen vaiheen kanssa tietoisina siitä, että kun otetaan huomioon Curtis-hankkeen osalta havaitut merkittävät riskit, EIP saattoi lopulta olla estynyt osallistumasta kyseisen hankkeen rahoittamiseen.

163 Rahoitusehdotuksen 15 kohdassa selitettiin tarkemmin hankkeen hyväksymiseksi ehdotettua järjestelyä. Kyseisen kohdan mukaan ”liiketoimessa noudatet[taisiin] hankerahoitustoimia koskevaa tavanomaista kaksivaiheista hyväksymismenettelyä. Hallintoneuvoston antaman alustavan hyväksynnän jälkeen tarkastuksen lopputulos sekä lainaa ja hanketta koskevat yksityiskohtaiset asiakirjat esitet[täisiin] EIP:n hallitukselle lopullista hyväksymistä varten. Tämä menettely ant[oi] [EIP:lle] mahdollisuuden noudattaa hankerahoitustoimiin ja erityisesti [Curtis-hankkeen] operatiivisiin ja kaupallisiin toimiin sovellettavia tiukkoja määräaikoja. Jos lopulliset ehdot poikkeaisivat tässä hyväksynnässä täsmennetyistä ehdoista, hallintoneuvoston uutta hyväksyntää pyydettäisiin [EIP:n] menettelyn mukaisesti”.

164 Lisäksi edellä 139 kohdassa esitetystä toteamuksesta ilmenee, että riidanalainen päätösneuvottelu toteutettiin sillä perusteella, että Curtis-hanke täytti EIP:n lainaustoiminnan tavoitteet sekä vuoden 2009 lausuntoon ja ilmastostrategiaan perustuvat ympäristöhankkeiden tukikelpoisuusperusteet erityisesti siksi, että sillä tuettiin uusiutuvan energian tuotantoa koskevia unionin ja Espanjan tavoitteita, että se täytti kestävyysperusteet ja laittoman puunkorjuun torjumista koskevat unionin johdetun oikeuden säännökset ja se mahdollisti hiilidioksidiekvivalenttipäästöjen nettomäärän vähentämisen Espanjassa ja unionissa.

165 EIP ilmoitti Curtis-hankkeen toteuttajalle 13.4.2018 päivätyllä kirjeellä (ks. edellä 47 kohta), että hallintoneuvosto oli hyväksynyt mainitun hankkeen rahoittamiseen tarkoitetun lainan ja pääehdot, toisin sanoen rahoitussopimuksen ehdot, ja totesi myös, että ”tämä tiedoksianto ei tarkoit[tanut] mitään oikeudellista sitoumusta edellä mainitun lainan myöntämiseen, vaan se o[li] annettu, jotta [mainittu toteuttaja] voisi ryhtyä tarvittaviin toimiin lainan virallistamiseksi”.

166 EIP:n kansalaisyhteiskuntayksikön 16.8.2018 kantajalle lähettämässä sähköpostiviestissä, jonka tämä on liittänyt käsiteltävään asian asiakirja-aineistoon voidakseen vedota siihen väitteidensä tueksi, EIP ilmoitti kantajalle, että ”kaikki [Curtis-hankkeen] rahoitustoimien tarkastamisen kannalta tarpeelliset ympäristötiedot o[li] toimitettu hallintoneuvostolle [mainitun hankkeen tarkastuksen] ensimmäisessä

vaiheessa, ja ne o[li] julkistettu [saman hankkeen] ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia näkökohtia koskevassa teknisessä asiakirjassa. Tarkastuksen [toinen] vaihe koski ainoastaan rahoitustoimen teknisiä, taloudellisia ja finanssipoliittisia näkökohtia. Tarkastuksen [toisen] vaiheen asiakirjat eivät sisäl[täneet] mitään ympäristötietoja, eivätkä ne näin ollen kuulu[neet] sen pyynnön kohteeseen, jonka [kantaja oli esittänyt sille saadakseen tutustua Curtis-hankkeeseen liittyviin ympäristötietoihin]".

167 Riidanalaisen päätösneuvottelun sisällöstä ja asiayhteydestä ilmenee selvästi, että EIP esitti siinä hallintoneuvostonsa välityksellä lopullisen kantansa siihen, voitiinko Curtis-hankkeelle myöntää EIP:n rahoitus, kun otetaan huomioon hankkeen ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset näkökohdat, jotka vastasivat EIP:n lainaustoiminnan tavoitteita ja vuoden 2009 julistukseen ja ilmastostrategiaan perustuvia ympäristöhankkeiden tukikelpoisuusedellytyksiä.

168 On nimittäin niin, että vaikka Curtis-hankkeen tarkastusta oli jatkettava riidanalaisen päätösneuvottelun jälkeen ja hallituksen oli vielä tutkittava rahoitusoperaation tiettyjä teknisiä, taloudellisia ja finanssipoliittisia seikkoja, joihin lainan myöntäminen perustui, kyseisen tarkastuksen ei kuitenkaan tarvinnut enää koskea mainitun hankkeen ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia näkökohtia, joista hallintoneuvosto oli esittänyt lopullisen kantansa riidanalaisessa päätösneuvottelussa, kun otetaan huomioon kaikki siihen liittyvät seikat, jotka sisältyvät rahoitusehdotukseen ja tekniseen asiakirjaan.

169 Vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen istunnossa esittämään suulliseen kysymykseen EIP myönsi, että riidanalaisessa päätösneuvottelussa vahvistettiin tältä osin toimivaltaisen viranomaisen eli hallintoneuvoston lopullinen kanta siihen, voitiinko Curtis-hankkeelle myöntää EIP:n rahoitus hankkeen ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökohtiensa valossa. Tältä osin kyse ei siis ollut hallintoneuvoston väliaikaisesta näkemyksestä eikä hallintoneuvoston lopullisen päätöksen valmistelemiseksi tehdystä välipäätöksestä.

170 Tästä seuraa, että vaikka riidanalainen päätösneuvottelu ei vastannut – kuten EIP väittää tässä menettelyssä ja kuten se mainitsi Curtis-hankkeen rahoittajalle lähettämässään 13.4.2018 päivätyssä kirjeessä – oikeudellista sitoumusta luoton myöntämiseen tilapäiselle erillisyhtiölle, koska mainittuun hankkeeseen liittyi edelleen muita teknisiä, taloudellisia ja finanssipoliittisia näkökohtia, jotka oli tarkastettava, se tuotti kuitenkin tiettyjä lopullisia oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin, etenkin suhteessa kyseisen hankkeen toteuttajaan, siltä osin kuin siinä todettiin, että mainitulle hankkeelle voidaan myöntää EIP:n rahoitusta hankkeen ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökohtien valossa, joten hankkeen toteuttajan oli mahdollista toteuttaa tarvittavat jatkotoimenpiteet sille myönnettävän lainan virallistamiseksi, kuten EIP:n 13.4.2018 päivätystä hankkeen toteuttajalle lähettämästä kirjeestä ilmenee. Kun otetaan huomioon nämä ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset näkökohdat, EIP:n hallituksen myöhempää päätöstä lainan myöntämisestä sen jälkeen, kun se oli jatkanut Curtis-hankkeen tarkastamista muiden tutkittavien näkökohtien osalta, voitiin korkeintaan pitää edellä 153 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna pelkkänä täytäntöönpanopäätöksenä.

171 Århus-asetuksella käyttöön otetun sisäisen uudelleentarkastelumenettelyn oli kuitenkin tarkoitus koskea juuri ympäristönäkökohtia (ks. tältä osin edellä 16, 18 ja 19 kohta), ja kantajan esittämässä sisäistä uudelleentarkastelua koskevassa pyynnössä muun muassa kyseenalaistettiin EIP:n arviointi, joka koski Curtis-hankkeen kestävyyttä ja sitä, myötävaikutettiinko hankkeella unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen (ks. tältä osin edellä 54–57 kohta ja sisäistä uudelleentarkastelua koskevan pyynnön 80–123 kohta). Mainittu pyyntö liittyi siten ainakin osittain niihin lopullisiin oikeusvaikutuksiin, joita riidanalainen päätösneuvottelu tuotti suhteessa kolmansiin osapuoliin.

172 Näillä perusteilla on hyväksyttävä myös ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa.

173 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä kokonaisuudessaan, ja riidanalainen toimi on tällä perusteella kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

174 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

175 EIP on hävinnyt käsiteltävän asian. Lisäksi kantaja on nimenomaisesti vaatinut, että EIP velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

176 Näin ollen EIP on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.

177 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

178 Näin ollen komission on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan investointipankin (EIP) päätös, joka annettiin ClientEarthille tiedoksi 30.10.2018 päivätyllä kirjeellä ja jolla jätettiin tutkimatta EIP:n hallintoneuvoston 12.4.2018 käymän päätösneuvottelun, jolla hyväksyttiin Galiciassa (Espanja) sijaitsevan biomassalla toimivan sähköntuotantolaitoksen rakennushankkeen rahoitus, sisäistä uudelleentarkastelua koskeva pyyntö, jonka ClientEarth oli esittänyt 9.8.2018 tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 10 artiklan ja asetuksen N:o 1367/2006 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hallintotoimien sisäistä uudelleentarkastelua koskevien pyyntöjen osalta 13.12.2007 annetun komission päätöksen 2008/50/EY mukaisesti, kumotaan.

2) EIP vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan ClientEarthin oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Van der Woude Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä tammikuuta 2021.

Allekirjoitukset