ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid)

27 januari 2021 *

„Milieu – Financiering van een elektriciteitscentrale op biomassa in Galicië – Besluit van de Raad van bewind van de EIB waarbij de financiering wordt goedgekeurd – Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – Artikelen 9 en 10 van het Verdrag van Aarhus – Artikelen 10 tot en met 12 van verordening (EG) nr. 1367/2006 – Verzoek tot interne herziening – Niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek – Ontvankelijkheid van een verweermiddel – Motiveringsplicht – Begrip ‚onder het milieurecht vallende handeling' – Begrip ‚handeling die juridisch bindende en externe werking heeft'"

In zaak T-9/19,

ClientEarth, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door J. Flynn, QC, H. Leith en S. Abram, barristers,

verzoekster,

tegen

Europese Investeringsbank (EIB), vertegenwoordigd door G. Faedo en K. Carr als gemachtigden, bijgestaan door B. Wägenbaur, advocaat,

verweerster,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Blanc en G. Gattinara als gemachtigden,

interveniënte,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van het besluit van de EIB dat bij brief van 30 oktober 2018 aan verzoekster is meegedeeld en waarbij het verzoek tot interne herziening van het besluit van de Raad van bewind van de EIB van 12 april 2018 tot goedkeuring van de financiering van een project voor een elektriciteitscentrale op biomassa in Galicië (Spanje), dat verzoekster op 9 augustus 2018 had ingediend overeenkomstig artikel 10 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13) en besluit 2008/50/EG

* Procestaal: Engels.

van de Commissie van 13 december 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1367/2006 wat betreft verzoeken tot interne toetsing van administratieve handelingen (PB 2008, L 13, blz. 24), niet-ontvankelijk is verklaard,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. van der Woude, president, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl (rapporteur) en I. Nõmm, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2020,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

Verdrag van Aarhus

1 Op 25 juni 1998 heeft de Europese Gemeenschap, thans de Europese Unie, te Aarhus het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus") ondertekend. Dit verdrag, dat op 30 oktober 2001 in werking is getreden, is namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van Aarhus (PB 2005, L 124, blz. 1). Sindsdien is ook de Unie partij bij dit verdrag.

2 Artikel 1 van het Verdrag van Aarhus, met het opschrift „Doel", bepaalt dat, „[o]m bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, [...] elke partij [bij het verdrag] de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden [waarborgt] in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag".

3 Volgens de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus is het in artikel 9, leden 1 en 2, van dit verdrag neergelegde recht op toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden specifiek bedoeld om de door dit verdrag gegarandeerde rechten op toegang tot milieu-informatie en inspraak bij besluitvorming over milieukwesties te waarborgen. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bepaalt meer in het algemeen dat elke partij ervoor moet zorgen dat leden van het publiek die voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot administratieve of gerechtelijke procedures om het handelen of nalaten van particulieren of overheidsinstanties te betwisten dat strijdig is met bepalingen van haar nationale milieurecht.

4 In de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus staat ook het volgende. De partijen bij dit verdrag hebben een aanzienlijke beoordelingsvrijheid behouden ten aanzien van de aanwijzing van de instanties waartoe men zich moet kunnen wenden (gerechten of bestuursorganen) en de soorten procedures waarvan men gebruik moet kunnen maken (bijvoorbeeld civielrechtelijke, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedures) om het in artikel 9, lid 3, van het verdrag bedoelde handelen of nalaten te betwisten. De partijen bij het Verdrag van Aarhus moeten zich weliswaar houden aan de in artikel 3, lid 1, van dit verdrag geformuleerde algemene verplichting om een duidelijk, transparant en samenhangend kader in te stellen en in stand te houden, maar niets belet hen om te voorzien in verschillende herzieningsprocedures voor verschillende vormen van handelen of nalaten. Het doel van elke administratieve of gerechtelijke herzieningsprocedure is dat onjuiste besluiten, handelingen of nalatigheden worden rechtgezet en dat uiteindelijk schadeloosstelling wordt verkregen voor wetsovertredingen. Volgens artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus moeten de partijen bij dit verdrag ervoor zorgen dat de aangezochte instanties „passende en doeltreffende" middelen tot hun beschikking hebben, inclusief, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel. Daarnaast moeten zij volgens artikel 9, leden 4 en 5, erop toezien dat de in de leden 1 tot en met 3 bedoelde herzieningsprocedures „[objectief], billijk, snel en niet onevenredig kostbaar" zijn en dat het publiek ervan in kennis wordt gesteld.

Milieubeleid van de Unie en uitvoering van artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus door de Aarhus-verordening

5 Het milieubeleid van de Unie is gebaseerd op de artikelen 191 tot en met 193 VWEU en op artikel 11 VWEU, dat een transversale duurzame ontwikkeling bevordert.

6 Artikel 191 VWEU omschrijft de werkingssfeer van het milieubeleid van de Unie en noemt een aantal doelstellingen (lid 1), beginselen (lid 2) en criteria (lid 3) die de Uniewetgever bij de uitvoering van dit beleid in acht moet nemen.

7 Volgens artikel 191, lid 1, VWEU worden met het milieubeleid van de Unie de volgende doelstellingen nagestreefd:

„– behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;

– bescherming van de gezondheid van de mens;

– behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

– bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering."

8 Ten tijde van de feiten van het geding was het concrete optreden van de Unie hoofdzakelijk gebaseerd op het milieuactieprogramma voor de periode 2014-2020. Met dat optreden werden drie doelstellingen nagestreefd, namelijk ten eerste het behoud van het natuurlijk kapitaal (vruchtbaarheid van de bodem, lucht- en waterkwaliteit, biodiversiteit, etc.), ten tweede de omvorming van de Unie tot een koolstofarme en hulpbronnenefficiënte economie (verwerking van afval, bestrijding van verspilling, recycling, etc.) en ten derde bescherming van de gezondheid en het welzijn van de mens (bestrijding van vervuiling, beperking van het gebruik van chemische producten, etc.). Naast deze doelstellingen werd het milieubeleid van de Unie steeds meer

geïntegreerd in de andere actiegebieden van de Unie. Zo bevatten de klimaat- en energiepakketten voor 2020 respectievelijk 2030 bindende nationale streefcijfers om het aandeel hernieuwbare energie in het nationale verbruik te laten groeien.

9 Artikel 191, lid 4, VWEU preciseert de omvang van de externe bevoegdheid van de Unie op milieugebied. In deze bepaling is als beginsel geformuleerd dat zowel de lidstaten als de Unie bevoegd zijn om internationale overeenkomsten op het gebied van milieu te sluiten met derde landen en de bevoegde internationale organisaties.

10 Met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie heeft de Gemeenschap, thans de Unie, het Verdrag van Aarhus ondertekend.

11 Om dit verdrag te implementeren in de rechtsorde van de Unie, hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie verordening (EG) nr. 1367/2006 van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13; hierna: „Aarhus-verordening") vastgesteld, die volgens artikel 1, lid 1, onder d), ervan onder meer „regels voor de toepassing van het Verdrag van Aarhus op de [...] instellingen en organen [van de Unie] [vaststelt], met name door [...] op [Unieniveau] toegang tot de rechter te verlenen in milieuaangelegenheden, overeenkomstig de in [die] verordening vastgestelde voorwaarden". De Aarhus-verordening is conform artikel 14 ervan op 28 juni 2007 van toepassing geworden.

12 Volgens artikel 10, lid 1, van de Aarhus-verordening is elke niet-gouvernementele organisatie (ngo) die voldoet aan de criteria van artikel 11 van deze verordening gerechtigd om een met redenen omkleed verzoek tot interne herziening van een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht in te dienen bij de instelling van de Unie die of het orgaan van de Unie dat die handeling heeft aangenomen.

13 In overweging 11 van de Aarhus-verordening staat te lezen dat administratieve handelingen van individuele strekking die juridisch bindende en externe werking hebben, aan een interne herziening moeten kunnen worden onderworpen. Artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening definieert het begrip „administratieve handeling" voor de toepassing van deze verordening als elke onder het milieurecht vallende en door een instelling of orgaan van de Unie genomen maatregel van individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft.

14 In overweging 10 van de Aarhus-verordening wordt verklaard dat, „[a]angezien het milieurecht aan voortdurende evolutie onderhevig is, [...] in de definitie van ‚milieurecht' [dient] te worden verwezen naar de doelstellingen van het [...] milieubeleid [van de Unie] die in het [VWEU] zijn uiteengezet". Volgens artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening wordt in deze verordening onder „milieurecht" dan ook verstaan Uniewetgeving die, ongeacht de rechtsgrondslag, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie volgens het VWEU, te weten behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

15 Voorts kan een ngo die krachtens artikel 10 van de Aarhus-verordening een verzoek tot interne herziening heeft ingediend, volgens artikel 12, lid 1, van deze verordening overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het VWEU een procedure beginnen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

16 De wetgever heeft in dit verband in overweging 18 van de Aarhus-verordening gepreciseerd dat deze verordening in overeenstemming met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en het VWEU toegang beoogt te bieden tot gerechtelijke procedures of andere herzieningsprocedures om handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van het milieurecht. In die overweging staat ook dat de bepalingen inzake toegang tot de rechter verenigbaar moeten zijn met het VWEU. Tot slot heeft de wetgever in de overwegingen 19 en 21 van de Aarhus-verordening verklaard dat, om adequate en effectieve rechtsmiddelen te verzekeren, met inbegrip van die voor het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens de toepasselijke bepalingen van het VWEU, de instelling van de Unie die of het orgaan van de Unie dat de te betwisten handeling heeft aangenomen dan wel heeft nagelaten te handelen, de gelegenheid moet krijgen om die handeling te herzien dan wel om te handelen, alsmede dat een ngo die zonder succes een verzoek tot interne herziening heeft ingediend, een procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie moet kunnen beginnen overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het VWEU.

17 Uit de in het voorgaande punt aangehaalde overwegingen van de Aarhus-verordening volgt dat de interne herziening in het bij de artikelen 10 tot en met 12 van deze verordening ingevoerde systeem van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden bedoeld is als een administratieve procedure die voorafgaat aan een eventuele procedure bij de Unierechter, die moet worden ingeleid overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het VWEU.

18 Uit diezelfde overwegingen volgt bovendien dat toezicht op de naleving van het milieurecht van de Unie het enige doel is van het bij de artikelen 10 tot en met 12 van de Aarhus-verordening ingevoerde systeem van toegang tot de rechter.

19 In die zin staat in artikel 1, punt 1, van besluit 2008/50/EG van de Commissie van 13 december 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van [de Aarhus-verordening] wat betreft verzoeken tot interne toetsing van administratieve handelingen (PB 2008, L 13, blz. 24), dat een ngo die overeenkomstig artikel 10 van de Aarhus-verordening een verzoek tot interne herziening van een administratieve handeling of nalatigheid indient, de administratieve handeling of vermeende administratieve nalatigheid dient te specificeren om herziening waarvan wordt verzocht, alsook de bepalingen van het milieurecht van de Unie die volgens haar niet zijn nageleefd.

EIB

20 De Europese Investeringsbank (EIB) is een orgaan van de Unie dat tot taak heeft om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie.

21 De EIB heeft volgens artikel 308 VWEU een eigen rechtspersoonlijkheid die losstaat van die van de Unie. Zij wordt bestuurd en beheerd door haar eigen organen, beschikt over eigen middelen en heeft een eigen begroting.

22 De EIB heeft volgens artikel 309 VWEU tot taak om met een beroep op de kapitaalmarkten en op haar eigen middelen bij te dragen tot een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie. Daartoe vergemakkelijkt zij, door zonder winstoogmerk leningen en waarborgen te verstrekken, de financiering van verschillende projecten in alle sectoren van de economie, met name projecten die voor meerdere lidstaten van gemeenschappelijk belang zijn en door hun omvang of aard niet geheel kunnen worden gefinancierd uit de verschillende middelen die in elk van de lidstaten voorhanden zijn.

23 Artikel 7, lid 2, van de statuten van de EIB, die zijn opgenomen in Protocol nr. 5 bij het VWEU en het VEU, bepaalt met name dat de Raad van gouverneurs de algemene richtlijnen vaststelt met betrekking tot het kredietbeleid van de EIB, overeenkomstig de doelstellingen van de Unie. Volgens artikel 7, lid 3, onder b), van de statuten van de EIB stelt de Raad van gouverneurs ter fine van artikel 9, lid 1, van deze statuten vast volgens welke beginselen de EIB in het kader van de aan haar opgedragen taak financieringsactiviteiten verricht.

24 In artikel 9, lid 1, van de statuten van de EIB staat dat de Raad van bewind van de EIB toeziet op een goed bestuur van de bank en ervoor zorgt dat het beheer van de bank plaatsvindt in overeenstemming met de bepalingen van de Verdragen en de statuten en de algemene richtlijnen die door de Raad van gouverneurs worden vastgesteld. De Raad van bewind beslist over financieringen en stelt de rentevoet vast voor de leningen die door de EIB worden verstrekt.

25 Het reglement van orde van de EIB, in de versie die in casu van toepassing is, te weten de versie zoals herzien op 20 januari 2016 (PB 2016, L 127, blz. 55), bepaalt in artikel 18 dat de Raad van bewind overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de statuten van de EIB op voorstel van de directie de algemene voorwaarden vaststelt die voor de EIB gelden bij het verstrekken van kredieten, met name door goedkeuring van de criteria voor de hoogte van de rentevoeten. De Raad van bewind neemt, op voorstel van de directie, de besluiten inzake het algemene beleid dat ten grondslag ligt aan het bestuur van de EIB, en verleent zijn goedkeuring aan de door de directie voorgestelde financieringsactiviteiten. In algemene zin is de Raad van bewind verantwoordelijk voor het goede bestuur van de EIB en ziet hij toe op de naleving van het VWEU, de statuten, de richtsnoeren van de Raad van gouverneurs en de andere teksten die betrekking hebben op de activiteiten die de EIB in het kader van de haar door het VWEU opgedragen taak verricht.

26 Artikel 16, lid 1, van de statuten van de EIB bepaalt dat de EIB financiering verstrekt in het kader van de in artikel 309 VWEU omschreven taak.

27 Volgens artikel 19, lid 3, van de statuten van de EIB beslist de Raad van bewind over financieringsactiviteiten die hem worden voorgelegd door de directie, die volgens artikel 11, lid 3, van deze statuten een voorbereidende en uitvoerende rol heeft bij het aangaan van leningen en het verstrekken van financiering, met name in de vorm van kredieten en garanties.

28 In de verklaring over milieu- en sociale normen en beginselen, die door de Raad van bewind is goedgekeurd op 3 februari 2009 (hierna: „verklaring van 2009”), en in de door de EIB op 22 september 2015 gepresenteerde klimaatstrategie, die gericht is op het mobiliseren van financiering ter ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie die weerbaar is tegen klimaatverandering (hierna: „klimaatstrategie”), staat beschreven welke doelstellingen worden nagestreefd met het verstrekken van leningen voor milieuprojecten, en aan welke criteria dergelijke projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering.

29 In punt 22 van haar klimaatstrategie zegt de EIB het volgende:

„Als bank van de [Unie] heeft de EIB tot taak de beleidsdoelstellingen van de Unie te ondersteunen. Daartoe behoren het bevorderen van innovatie en vaardigheden, van toegang tot financiering voor kleine en middelgrote ondernemingen, van strategische infrastructuur en van klimaatactie. De EIB helpt deze met elkaar samenhangende doelstellingen te verwezenlijken door middel van leningen, „blending" (waarbij EIB-leningen worden gecombineerd met andere financieringsbronnen) en advies. De overeenstemming met de relevante beleidsdoelstellingen, de kwaliteit van de portefeuille en de soliditeit van de financieringsbeslissingen worden gewaarborgd door middel van een uitvoerig due-diligence-onderzoek waaraan alle door de EIB ondersteunde projecten worden onderworpen. [...] Op het gebied van klimaatactie worden het klimaatbeleid en de klimaatinstrumenten van de [Unie], zoals het emissiehandelssysteem [...], de strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering en het klimaat- en energiepakket voor de periode tot en met 2030 geïntegreerd in de relevante operationele praktijken en procedures die aan de basis liggen van de financieringsbeslissingen. De [EIB] tracht met haar activiteiten ook bij te dragen tot de verwezenlijking van langetermijnplannen als de Europese energie-unie of het door de IPCC [Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering] uitgezette decarbonisatietraject, dat erop neerkomt dat de wereldwijde broeikasgasemissies uiterlijk in 2020 een hoogtepunt moeten bereiken, tegen 2050 met minimaal 50 % moeten zijn verminderd ten opzichte van 1990, en tegen 2100 moeten zijn teruggebracht tot vrijwel nul of zelfs negatief moeten zijn, opdat de opwarming van de aarde onder de 2 °C blijft."

30 In punt 36 van de klimaatstrategie staat te lezen dat de EIB minimaal 25 % van haar middelen zal blijven spenderen aan klimaatactieprojecten. Volgens punt 39 wordt traditioneel een sectorale benadering gevolgd om dergelijke projecten te identificeren, maar kan uiteindelijk meer worden bereikt wanneer specifieker wordt gekeken naar de impact van projecten.

31 In punt 24 van de klimaatstrategie wordt opgemerkt dat niet alle sectoren dezelfde invloed hebben op het klimaat en dat de energiesector en de transportsector wegens hun aandeel in de EIB-financiering en de classificatie van de projecten de meest relevante sectoren zijn. Een belangrijk element van de selectie- en beoordelingscriteria voor energieprojecten is de emissienorm die wordt toegepast op projecten voor elektriciteitsopwekking. Die norm maakt het mogelijk om, met inachtneming van het beginsel van technologieneutraliteit, projecten uit te sluiten waarvan de verwachte uitstoot niet in lijn is met de doelstellingen van de Unie. In alle gevallen wordt prioriteit gegeven aan energie-efficiënte projecten.

32 Volgens punt 47 van de klimaatstrategie zal per sector een typologie van projecten met een grote impact worden opgesteld, waarbij wordt gekeken naar de in de betrokken sectoren bestaande routekaart voor decarbonisatie of naar de koolstofintensiteit van die sectoren. Binnen de Unie moet daarbij vooral worden uitgegaan van het door de Unie en door de lidstaten vastgestelde beleid, waaronder met name de langetermijnvisie van de Unie voor een koolstofarme samenleving die weerbaar is tegen klimaatverandering, of van de nationale actieplannen voor hernieuwbare energie en de aanpassingsprogramma's.

33 Verder wordt in punt 72 van de klimaatstrategie gepreciseerd dat de geraamde broeikasgasemissies ook worden gebruikt om projecten voor elektriciteitsopwekking te beoordelen op hun uitstootprestaties en om na te gaan wat de impact is van hydro-elektrische projecten en bio-energieprojecten op het klimaat. De nauwkeurigheid, consistentie en vergelijkbaarheid van die ramingen zijn dan ook belangrijke elementen van het due-diligence-onderzoek.

34 Volgens de verklaring van 2009 moet bij alle financieringsactiviteiten van de EIB ecologische en sociale duurzaamheid leidend zijn. Om in aanmerking te komen voor financiering, moet een project een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van een of meer van de doelstellingen van het beleid van de Unie. Het project moet bijvoorbeeld een passende reactie vormen op de dreigende klimaatverandering, door middel van investeringen die bijdragen aan het tegengaan van de klimaatverandering of gericht zijn op aanpassing aan die verandering, zoals investeringen in energie-efficiëntie, hernieuwbare of minder vervuilende energiebronnen of koolstofvastlegging, of het moet bijdragen aan een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (punt 10). Volgens de verklaring van 2009 promoot de EIB de duurzame-energiesector, legt zij bij alle door haar gefinancierde projecten het accent op energie-efficiëntie, en zijn haar financieringsactiviteiten in lijn met de andere investeringsprioriteiten van de Unie op klimaatgebied (punt 77). Daarnaast streeft de EIB ernaar duurzaam landgebruik, en dan met name duurzame bosbouw, te bevorderen en erkent zij het belang van bossen en de bijdrage die bossen leveren aan de mitigatie van en de aanpassing aan de klimaatverandering, en aan de bescherming van de biodiversiteit (punt 77).

35 Verder staat in de verklaring van 2009 dat de door de EIB gefinancierde projecten moeten voldoen aan de algemene milieunormen die de bank hanteert. Het gaat daarbij om de normen die voortvloeien uit het Unierecht, zo nodig aangevuld door andere goede internationale praktijken of door strengere normen die worden vastgesteld door de EIB (punten 31 en 32). Volgens de verklaring van 2009 moeten ook bepaalde procedureregels in acht worden genomen, zoals de bepalingen van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1), zoals gewijzigd [punt 35, dat echter verwijst naar richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40), die later is ingetrokken bij richtlijn 2011/92].

36 Tot slot spant de EIB zich volgens de punten 78 en 82 van de verklaring van 2009 actief in om – aan de hand van methoden die zij bestudeert en ontwikkelt in samenwerking met andere internationale financiële instellingen – projecten te identificeren en te bevorderen die leiden tot een aanzienlijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, en neemt zij die voordelen ook mee in haar financiële en economische analyses.

Curtis-project en financiering van dit project door de EIB

37 Het project voor de bouw, in de gemeente Curtis (Teixeiro) in de provincie A Coruña in Galicië (Spanje), van een elektriciteitscentrale op biomassa met een capaciteit van ongeveer 50 megawatt, gestookt op houtresten uit bossen in een straal van 100 km rond de centrale (hierna: „Curtis-project”), was een van de winnende projecten bij een aanbesteding die het Koninkrijk Spanje in 2016 had uitgeschreven voor projecten op het gebied van duurzame energieopwekking.

38 Eind 2016 heeft de initiatiefnemer van het Curtis-project contact opgenomen met de diensten van de EIB om de technische kenmerken van het project te presenteren en gesprekken te beginnen over de mogelijkheid om EIB-financiering te verkrijgen.

39 Op grond van de beschikbare informatie en de uitkomst van de gesprekken met de initiatiefnemer zijn de diensten van de EIB het eens geworden over een eerste informatienota inzake het Curtis-project.

40 Op 4 december 2017 heeft de directie van de EIB de eerste informatienota goedgekeurd en daarmee de diensten toestemming verleend om de procedure voor de beoordeling van het Curtis-project officieel in gang te zetten.

41 Op 13 december 2017 is de omschrijving van het Curtis-project gepubliceerd op de internetsite van de EIB conform de vereisten van het transparantiebeleid van de EIB-Groep, die de EIB en het Europees Investeringsfonds omvat. In die omschrijving stond dat de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen bijdroeg tot de verwezenlijking van de doelstelling van de Unie om de gevolgen van de klimaatverandering te verzachten. Doordat met het project de vraag naar resthout uit de bossen werd gegarandeerd, zou het project het aantal bosbranden in Galicië doen verminderen en bijdragen aan de duurzaamheid van de bosbouwactiviteiten van deze regio en van haar economische activiteit in het algemeen.

42 Op 15 december 2017 heeft de EIB overeenkomstig artikel 19 van haar statuten de Commissie verzocht haar advies uit te brengen over het Curtis-project. Op 12 februari 2018 heeft de Commissie de EIB een gunstig advies over het project doen toekomen.

43 Op 18 december 2017 heeft de EIB overeenkomstig artikel 19 van haar statuten het advies ingewonnen van het Koninkrijk Spanje, dat op 20 december 2017 een gunstig advies heeft uitgebracht.

44 Tijdens een bijeenkomst op 20 maart 2018 heeft de directie ingestemd met de voorlegging aan de Raad van bewind van een voorstel voor financiering van het Curtis-project (met referentie „Doc 18/291”; hierna: „financieringsvoorstel”) uit de eigen middelen van de EIB. Tegelijkertijd heeft zij ingestemd met de indiening bij het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) van een aanvraag voor een EU-garantie voor dat project, dat namelijk een specifiek risicoprofiel had en uit dien hoofde moest worden beschouwd als een speciale activiteit in de zin van artikel 16, lid 3, tweede alinea, van de statuten van de EIB.

45 Tijdens een bijeenkomst op 9 april 2018 heeft het investeringscomité van het EFSI ingestemd met de verlening van de EU-garantie voor het Curtis-project.

46 Bij een besluit dat werd vastgesteld tijdens een bijeenkomst te Luxemburg (Luxemburg) op 12 april 2018 (hierna: „litigieus besluit”), heeft de Raad van bewind zijn goedkeuring verleend aan het financieringsvoorstel, dat erop neerkwam dat er een lening van maximaal 60 miljoen EUR zou worden verstrekt aan een zogeheten special purpose vehicle. Het litigieuze besluit werd vastgelegd in de notulen van de bijeenkomst.

47 Bij brief van 13 april 2018 heeft de EIB de initiatiefnemer van het Curtis-project in kennis gesteld van het litigieuze besluit, waarbij zij erop wees dat de voorlopige goedkeuring van de financiering van het project geen verplichting voor de EIB deed ontstaan om de lening te verstrekken, maar de initiatiefnemer in staat stelde de stappen te nemen die nodig waren om de lening te formaliseren.

48 Op 28 juni 2018 is het litigieuze besluit gepubliceerd op de internetsite van de EIB.

49 Over de precieze modaliteiten en voorwaarden van de financiering van het Curtis-project werd door de initiatiefnemer onderhandeld met de verschillende kredietverstrekkers, waartoe behalve de EIB ook een commerciële bank, een exportkredietinstelling, een nationale investeringsbank en een mezzanine-geldschieter behoorden. Toen alle partijen overeenstemming hadden bereikt over

de definitieve voorwaarden en de verschillende auditverslagen waren afgerond, werd de uitkomst van de onderhandelingen en van de auditprocedure gepresenteerd aan de directie in een eindnota, die deze laatste op 16 juli 2018 heeft goedgekeurd.

50 Op 23 juli 2018 hebben de diensten van de EIB een intern akkoord ondertekend over de voorwaarden van de financieringsovereenkomst voor het Curtis-project. De desbetreffende contractuele documentatie is op 25 juli 2018 ondertekend.

51 De eerste uitbetaling in het kader van de EIB-financiering heeft plaatsgevonden op 29 augustus 2018. Volgens de planning zou het Curtis-project vóór eind 2019 worden opgeleverd. Zoals de EIB ter terechtzitting in antwoord op een mondelinge vraag van het Gerecht heeft verklaard, is de uitvoering van het Curtis-project sindsdien normaal verlopen.

Verzoekster en haar betwisting van de financiering van het Curtis-project

52 Verzoekster, ClientEarth, is een ngo die zich inzet voor de bescherming van het milieu.

53 Op 9 augustus 2018 heeft verzoekster bij de EIB een verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit ingediend overeenkomstig artikel 10 van de Aarhus-verordening en besluit 2008/50.

54 Het verzoek tot interne herziening was gebaseerd op verschillende middelen van zowel formele als materiële aard. Ten gronde, en voor zover het litigieuze besluit gebaseerd was op de redenering in het financieringsvoorstel, verweet verzoekster de Raad van bewind met name dat hij in het litigieuze besluit een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door te oordelen dat het Curtis-project in belangrijke mate zou bijdragen tot de verwezenlijking van drie beleidsdoelstellingen van de Unie.

55 Verzoekster betwistte om te beginnen de conclusie dat het Curtis-project zou bijdragen tot de verwezenlijking van Spaanse en Europese doelstellingen op het gebied van de opwekking van hernieuwbare energie, energiezekerheid en milieu. Volgens verzoekster was op geen enkele wijze aangetoond dat het Curtis-project zou bijdragen tot de verwezenlijking van de Spaanse en Europese doelstellingen op het gebied van de opwekking van hernieuwbare energie, aangezien in het financieringsvoorstel stond dat er een aanzienlijk risico was dat niet al het hout dat zou worden gebruikt als brandstof in de biomassacentrale, zou beantwoorden aan de duurzaamheidsnormen die zijn vastgesteld in richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140, blz. 16), in de versie die gold toen het litigieuze besluit werd vastgesteld, of dat de uitvoering van het Curtis-project vertraging zou oplopen. Dat het Curtis-project zou bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling de energiezekerheid te waarborgen, werd volgens verzoekster weersproken door de vaststelling in het financieringsvoorstel dat dit project, gelet op de aanzienlijke overcapaciteit op de Spaanse elektriciteitsmarkt, een geringe economische waarde zou hebben voor het algemene elektriciteitssysteem. Volgens verzoekster was ook geenszins aangetoond dat het Curtis-project milieudoelstellingen zou helpen te verwezenlijken, daar de elektriciteitsopbrengst van het project te gering zou zijn om een werkelijke bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelstellingen op het gebied van de opwekking van hernieuwbare energie.

56 Voorts betwistte verzoekster de conclusie dat het Curtis-project bosbranden zou helpen te voorkomen en zou bijdragen aan de duurzaamheid van de bosbouwactiviteiten in Galicië. Die conclusie was volgens haar gebaseerd op een verkeerde uitlegging van Ley 7/2012 de montes de Galicia (wet 7/2012 betreffende de bosgebieden van Galicië) van 28 juni 2012 (BOE nr. 217 van 8 september 2012, blz. 63275) en op een onjuiste inschatting van de werkelijke impact van de biomassacentrale op de bosbouwactiviteiten in Galicië, omdat in de praktijk het risico op bosbranden zou kunnen worden vergroot door het bevorderen van monocultuur.

57 Tot slot betwistte verzoekster de conclusie dat het Curtis-project aansloot bij de prioriteit die de EIB toekent aan leningen die ten goede komen aan hernieuwbare energie en aan de strijd tegen klimaatverandering. Volgens verzoekster was die conclusie gebaseerd op een onjuiste analyse waarbij de elektriciteitsopbrengst van het Curtis-project of de aan dit project verbonden milieuvoordelen werden overschat, terwijl er tegelijkertijd sprake was van onderschatting van bepaalde aanzienlijke risico's die de levensvatbaarheid van het project bedreigden of de uitvoering ervan konden vertragen, alsmede van de gevolgen van het project voor het milieu, zoals de toename van de bomenkap in Galicië, die met name reden was om te betwijfelen of het Curtis-project wel zou leiden tot een lagere netto-uitstoot van broeikasgassen.

58 Bij brief van 30 oktober 2018, ondertekend door de secretaris-generaal en de adjunct-chef van haar juridische dienst, heeft de EIB aan verzoekster meegedeeld dat het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit niet-ontvankelijk was omdat het geen betrekking had op een handeling die vatbaar is voor interne herziening, te weten een „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening (hierna: „bestreden handeling").

59 De EIB heeft in de bestreden handeling ten eerste gesteld dat het litigieuze besluit geen juridisch bindende en externe werking had en geen rechten kon creëren voor een derde. Dat besluit was volgens de EIB louter een interne handeling in de zin van de artikelen 9 en 19 van haar statuten, die weliswaar een noodzakelijke voorwaarde was om de uiteindelijke financieringsovereenkomst te kunnen ondertekenen, maar niet per definitie leidde tot die ondertekening en evenmin betekende dat de wederpartij daarop aanspraak kon maken. Het litigieuze besluit was naar het oordeel van de EIB niet te vergelijken met een besluit waarbij een overheidsopdracht wordt toegewezen, aangezien het niet was vastgesteld in het kader van een procedure waarop het recht inzake overheidsopdrachten van toepassing was of die vergelijkbaar was met een openbare aanbesteding. Dat besluit viel volgens de EIB integendeel onder de commerciële en politieke beoordelingsbevoegdheid waarover zij op grond van de Verdragen en haar statuten beschikt.

60 De EIB heeft ten tweede aangevoerd dat het litigieuze besluit niet was genomen op grond van het „milieurecht" in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening, waarin dit recht wordt gedefinieerd als „wetgeving die, ongeacht de rechtsgrondslag, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het [...] milieubeleid [van de Unie] volgens het Verdrag [...]".

61 Aangaande verzoeksters argument dat het EFSI voor het Curtis-project een EU-garantie had afgegeven overeenkomstig verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het [EFSI], de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 – het [EFSI] (PB 2015, L 169, blz. 1), wat volgens verzoekster betekende dat de met dat project verband houdende milieuverplichtingen in aanmerking moesten worden genomen, heeft de EIB aangevoerd dat, los van de vraag of het feit dat voor een door haar gefinancierd

project een EU-garantie was afgegeven, volstond om die financiering onder het „milieurecht" te laten vallen, het besluit om die garantie te verlenen niet was genomen door haar Raad van bewind, maar door het investeringscomité van het EFSI.

62 Op het argument dat zij zich ertoe had verbonden haar eigen middelen aan te wenden om milieudoelstellingen te bevorderen, heeft de EIB geantwoord dat die verbintenis niet volstond om te concluderen dat de financiering van het Curtis-project of enige andere projectfinanciering waarvoor overeenkomstig haar statuten goedkeuring was verleend, ipso facto door haar was goedgekeurd op grond van de milieuwetgeving van de Unie. Een dergelijk argument zou volgens de EIB het begrip „Uniewetgeving" en daarmee de werkingssfeer van de Aarhus-verordening kunstmatig oprekken, op een wijze die onverenigbaar is met haar institutionele rol en haar statutaire taak.

Procedure en conclusies van partijen

63 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 januari 2019, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

64 Op 22 maart 2019 heeft de EIB haar verweerschrift ter griffie van het Gerecht neergelegd.

65 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 april 2019, heeft de Commissie verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de EIB. Verzoekster heeft op 11 april 2019 afgezien van haar recht om opmerkingen te maken over het interventieverzoek, en de EIB heeft op 29 april 2019 laten weten geen opmerkingen over dat verzoek te hebben. Bij beslissing van 2 mei 2019 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht de interventie toegelaten.

66 Op 7 mei 2019 heeft verzoekster haar repliek ter griffie van het Gerecht neergelegd.

67 Op 17 juni 2019 heeft de Commissie een memorie in interventie ingediend.

68 Op 3 juli 2019 heeft de EIB haar dupliek ter griffie van het Gerecht neergelegd.

69 Op respectievelijk 3 juli en 8 juli 2019 hebben de EIB en verzoekster hun opmerkingen over de memorie in interventie van de Commissie ingediend.

70 Op 4 augustus 2019 heeft verzoekster overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een met redenen omkleed verzoek tot het houden van een pleitzitting ingediend.

71 Ten gevolge van de gedeeltelijke vervanging van de leden van het Gerecht is de onderhavige zaak toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur, die deel uitmaakt van de Tweede kamer.

72 Op voorstel van de Tweede kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van zijn Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak te verwijzen naar een uitgebreide kamer. Aangezien één lid van de kamer verhinderd was, heeft de president van het Gerecht bovendien overeenkomstig artikel 17, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering zichzelf aangewezen om de kamer aan te vullen in de onderhavige zaak. Overeenkomstig artikel 10, lid 5, van dat Reglement heeft hij de kamer ook voorgezeten in deze zaak.

73 Het Gerecht (Tweede kamer) heeft op voorstel van de rechter-rapporteur besloten om tot de mondelinge behandeling over te gaan.

74 Ter terechtzitting van 24 juni 2020 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

75 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– de bestreden handeling nietig te verklaren;

– de EIB te verwijzen in de kosten.

76 De EIB, ondersteund door de Commissie, verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

77 Verzoekster voert ter ondersteuning van haar beroep twee middelen aan. Het eerste – materiële – middel bestaat uit twee onderdelen en is ontleend aan beoordelingsfouten bij de toepassing van de Aarhus-verordening. Met dit eerste middel stelt verzoekster in wezen dat de EIB bij de vaststelling van de bestreden handeling bepaalde voorwaarden waaraan een handeling moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van die verordening, onjuist heeft toegepast op het litigieuze besluit. Het tweede – formele – middel betreft niet-nakoming van de motiveringsplicht.

78 De EIB, ondersteund door de Commissie, verzoekt het Gerecht om, alvorens zelfs maar in te gaan op de twee middelen van verzoekster, vast te stellen dat het beroep ongegrond is, aangezien het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit ook niet-ontvankelijk was wegens onverenigbaarheid met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten. De EIB concludeert voorts tot verwerping van het beroep wegens ongegrondheid van de twee middelen die verzoekster ter ondersteuning ervan heeft aangevoerd. De Commissie geeft aan dat zij met name de argumenten ondersteunt die de EIB aanvoert tegen verzoeksters eerste middel.

79 Alvorens in te gaan op de twee middelen die verzoekster ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring heeft aangevoerd, moet het verweermiddel van de EIB worden onderzocht.

Verweermiddel van de EIB

80 De EIB, ondersteund door de Commissie, verzoekt het Gerecht om, alvorens zelfs maar in te gaan op de twee middelen van verzoekster, vast te stellen dat het beroep ongegrond is, aangezien het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit ook niet-ontvankelijk was wegens onverenigbaarheid met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten.

81 Verzoekster brengt daartegen in dat de EIB in de bestreden handeling nergens heeft gesteld dat het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit niet-ontvankelijk was wegens onverenigbaarheid met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten, zodat zij die niet-ontvankelijkheidsgrond niet kan aanvoeren als verweermiddel in het kader van het onderhavige beroep.

82 Verzoekster stelt subsidiair dat de EIB, door dat aspect onvermeld te laten in de bestreden behandeling, niet heeft voldaan aan haar motiveringsplicht, zoals haar met het tweede middel van het beroep wordt verweten.

83 Voor zover de EIB zich in reactie op de door verzoekster aangevoerde gronden voor nietigverklaring beroept op haar autonomie en haar onafhankelijkheid, stelt verzoekster dat dit betoog te ver gaat, ongefundeerd is en al dikwijls door de Unierechter van de hand is gewezen.

84 In antwoord op verzoeksters argumenten stelt de EIB dat zij wel degelijk aldus een nieuwe grond voor niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit voor het Gerecht kan aanvoeren, aangezien deze grond slechts het door haar reeds in de bestreden handeling uiteengezette standpunt versterkt dat dit verzoek niet-ontvankelijk was. Bovendien reageert zij hiermee op de argumenten die zijn aangevoerd in het verzoekschrift, in overeenstemming met de beginselen van eerbiediging van de rechten van de verdediging, van „equality of arms” en van hoor en wederhoor.

85 De EIB betwist voorts dat zij niet heeft voldaan aan haar motiveringsplicht, aangezien zij niet verplicht was om reeds in de bestreden handeling alle argumenten uiteen te zetten die zij in het kader van een eventueel beroep tegen die handeling zou kunnen aanvoeren. De EIB heeft voor het eerst in antwoord op een mondelinge vraag van het Gerecht ter terechtzitting betoogd dat zij in de bestreden handeling in wezen al had aangevoerd dat het verzoek tot interne herziening onder meer niet-ontvankelijk was wegens onverenigbaarheid met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten. Dit zou ten eerste blijken uit haar opmerking, in de zesde alinea van die handeling, dat „elk besluit van de EIB om een potentieel subsidiabel project wel of niet te steunen, en zo ja, in welke vorm, onder de commerciële en politieke beoordelingsbevoegdheid valt die de [EIB] krachtens de Verdragen en haar statuten toekomt”, en ten tweede uit haar opmerking, in de achtste alinea van die handeling, dat het door verzoekster verdedigde standpunt zou leiden tot een situatie die „niet meer verenigbaar is met de institutionele rol van de EIB en met haar statutaire taak”.

86 Gelet op de bezwaren die verzoekster heeft aangevoerd tegen het verweermiddel van de EIB, dient in casu eerst te worden onderzocht of dit verweermiddel ontvankelijk is.

87 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op behoorlijk bestuur volgens lid 2, onder c), van dit artikel onder meer inhoudt dat de betrokken diensten verplicht zijn om hun beslissingen met redenen te omkleden. Volgens artikel 296 VWEU moeten de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie met redenen worden omkleed. Ook artikel 10, lid 2, van de Aarhus-verordening bepaalt dat de instelling of het orgaan van de Unie waarbij een verzoek tot interne herziening van een handeling is ingediend, haar of zijn schriftelijke reactie op dat verzoek moet motiveren. Dankzij die motivering zou de verzoeker moeten kunnen begrijpen welke redenering de bevoegde instelling of het bevoegde orgaan heeft gevolgd (zie de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak TestBioTech e.a./Commissie, C-82/17 P, EU:C:2018:837, punt 49).

88 In het kader van de rechtmatigheidstoetsing krachtens artikel 263 VWEU kan het Gerecht zijn eigen motivering niet in de plaats stellen van die van de instelling die de handeling heeft verricht, en kan het een hiaat in de motivering van die handeling niet wegwerken met een eigen motivering, waardoor zijn onderzoek niet meer bij enige beoordeling in die handeling zou aansluiten (zie arrest van 18 juli 2013, UEFA/Commissie, C-201/11 P, EU:C:2013:519, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 In casu blijkt uit de vierde alinea van de bestreden handeling duidelijk dat deze handeling uitsluitend gebaseerd was op de niet-ontvankelijkheidsgrond dat het litigieuze besluit geen „administratieve handeling" was in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening. Voorts komt uit de vijfde en de zevende alinea van de bestreden handeling duidelijk naar voren dat die niet-ontvankelijkheidsgrond zelf gebaseerd was op twee subgronden, te weten, ten eerste, dat het litigieuze besluit geen juridisch bindende en externe werking had, en, ten tweede, dat dit besluit niet was genomen op grond van het „milieurecht" in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening.

90 Het is uitsluitend in het kader van de behandeling van die twee subgronden, en dus niet van een zelfstandige grond, dat de EIB ter weerlegging van de andersluidende uitlegging die verzoekster heeft gegeven aan het begrip „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening, in vage en algemene bewoordingen heeft gerefereerd aan de commerciële en politieke beoordelingsbevoegdheid die haar krachtens de Verdragen en haar statuten toekomt, en aan haar institutionele rol en haar statutaire taak.

91 Met een onderzoek ten gronde van het verweermiddel van de EIB zou het Gerecht dus mogelijk zijn eigen motivering in de plaats stellen van de door de EIB in de bestreden handeling gegeven motivering, waartoe het niet gerechtigd is. Indien de EIB haar besluit rechtmatig had willen baseren op een aanvullende zelfstandige grond, had zij de bestreden handeling moeten intrekken en een nieuwe handeling moeten vaststellen, die onder meer gebaseerd was op die grond.

92 Gelet op een en ander moet het door de EIB aangevoerde verweermiddel dat het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit niet-ontvankelijk was wegens onverenigbaarheid met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten, niet-ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

93 Van de twee middelen die ter ondersteuning van het beroep tot nietigverklaring zijn aangevoerd, heeft het tweede betrekking op schending van een op de bestreden handeling toepasselijk wezenlijk vormvoorschrift, namelijk de verplichting om die handeling te motiveren, terwijl het eerste, waarmee wordt gesteld dat in de bestreden handeling beoordelingsfouten zijn gemaakt bij de toepassing van de Aarhus-verordening, de materiële rechtmatigheid van die handeling betreft.

94 Aangezien de Unierechter een handeling niet inhoudelijk kan toetsen wanneer de motivering van die handeling tekortschiet op een wezenlijk punt van de redenering die bepalend is geweest voor de keuze van de auteur, dient hij na te gaan of de motivering van de handeling toereikend is, alvorens in te gaan op de middelen die de partijen hebben aangevoerd om de gegrondheid van de handeling te betwisten (zie in die zin arrest van 4 maart 2009, Tirrenia di Navigazione e.a./Commissie, T-265/04, T-292/04 en T-504/04, niet gepubliceerd, EU:T:2009:48, punten 98 en 99).

95 Om deze redenen moet in casu eerst het tweede middel van het beroep worden onderzocht.

Tweede middel van het beroep: niet-nakoming van de motiveringsplicht

96 Verzoekster verwijt de EIB dat zij bij de vaststelling van de bestreden handeling niet heeft voldaan aan de op haar rustende motiveringsplicht. Die handeling is volgens verzoekster een „rechtshandeling" die op grond van artikel 296 VWEU en de in artikel 41, lid 2, onder c), en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten neergelegde rechten met redenen moet worden omkleed, zoals advocaat-generaal Spuznar in punt 49 van zijn conclusie in de zaak TestBioTech e.a./Commissie (C-82/17 P, EU:C:2018:837) heeft erkend. Verzoekster meent dat de motivering van de bestreden handeling ontoereikend is om te kunnen begrijpen op grond van welke redenering de EIB tot de conclusie is gekomen dat het litigieuze besluit, waarvan interne herziening werd gevraagd, niet voldeed aan bepaalde voorwaarden waaraan een handeling moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening, namelijk de voorwaarde dat zij een „onder het milieurecht vallende" handeling is en de voorwaarde dat zij „juridisch bindende en externe werking" heeft. Verzoekster verwijt de EIB met name, in de bestreden handeling niet te zijn ingegaan op alle feitelijke of juridische argumenten die zij in haar verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit had aangevoerd.

97 De EIB bestrijdt verzoeksters argumenten en stelt dat het tweede middel van het beroep ongegrond moet worden verklaard.

98 Uit de in punt 87 hierboven reeds aangehaalde rechtspraak volgt dat voor de bestreden handeling de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht gold, waaraan in artikel 10, lid 2, van de Aarhus-verordening wordt gerefereerd.

99 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling, het orgaan of de instantie waarvan de handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 5 maart 2009, Frankrijk/Raad, C-479/07, niet gepubliceerd, EU:C:2009:131, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het bijzonder is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkenen bekend is (zie arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

100 Uit de rechtspraak volgt ook dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de juistheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de omstreden handeling betreft (zie arrest van 5 maart 2009, Frankrijk/Raad, C-479/07, niet gepubliceerd, EU:C:2009:131, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

101 De EIB heeft in de bestreden handeling het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit niet-ontvankelijk verklaard op grond dat het geen betrekking had op een handeling die vatbaar is voor interne herziening, te weten een „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1,

onder g), van de Aarhus-verordening. Dat standpunt was in wezen gebaseerd op de in de punten 59 tot en met 62 hierboven uiteengezette redenering, namelijk dat het litigieuze besluit niet voldeed aan bepaalde voorwaarden waaraan een handeling volgens artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een „administratieve handeling": volgens de EIB had het litigieuze besluit ten eerste geen juridisch bindende en externe werking en was het ten tweede geen onder het milieurecht vallend besluit.

102 In zoverre was de in de bestreden handeling gegeven motivering afdoende om verzoekster in staat te stellen de redenen te kennen waarom de EIB het door haar ingediende verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit niet-ontvankelijk had verklaard, en met haar eerste middel van het beroep de juistheid van die motivering te betwisten. Die motivering volstaat bovendien om het Gerecht in staat te stellen die handeling op haar rechtmatigheid te toetsen door middel van een onderzoek van dat eerste middel (zie de punten 105-173 hieronder).

103 Gelet op de in de bestreden handeling effectief gegeven motivering, kan verzoekster niet op goede gronden stellen dat de EIB niet heeft voldaan aan haar verplichting om de bestreden handeling met redenen te omkleden.

104 Het tweede middel van het beroep, inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht, moet derhalve ongegrond worden verklaard.

Eerste middel van het beroep: beoordelingsfouten bij de toepassing van de Aarhus-verordening

105 Verzoekster verwijt de EIB in wezen dat zij bij de vaststelling van de bestreden handeling bepaalde voorwaarden waaraan een handeling moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening, onjuist heeft toegepast op het litigieuze besluit.

106 Dit middel bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste betrekking heeft op onjuiste toepassing van de voorwaarde dat de handeling „juridisch bindende en externe werking" heeft, en het tweede op onjuiste toepassing van de voorwaarde dat er sprake is van een „onder het milieurecht vallende" handeling.

107 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak Unierechtelijke bepalingen zoveel mogelijk moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van het internationaal recht, met name wanneer zij strekken tot tenuitvoerlegging van een door de Unie gesloten internationale overeenkomst (arrest van 14 juli 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, punt 22; zie ook arrest van 19 december 2019, Nederlands Uitgeversverbond en Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het kader van de uitlegging van richtlijnbepalingen die uitvoering geven aan de vereisten van artikel 9, lid 4, van het Verdrag van Aarhus ten aanzien van de lidstaten, heeft de Unierechter opgemerkt dat de door de Uniewetgever nagestreefde doelstelling erin bestaat het betrokken publiek „een ruime toegang tot de rechter" te verlenen, en dat deze doelstelling meer in het algemeen voortkomt uit de wil van de Uniewetgever om de kwaliteit van het milieu in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en het publiek daartoe een actieve rol te laten spelen (arrest van 11 april 2013, Edwards en Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punten 31 en 32). De Unierechter heeft dan ook geoordeeld dat de partijen bij het Verdrag van Aarhus weliswaar over een zekere speelruimte beschikken bij de toepassing van artikel 9, lid 3, van dit verdrag, maar dat dit niet afdoet aan de noodzaak om zich in het kader van de op de lidstaten rustende uitvoeringsverplichtingen zeer beschermend op te stellen ten aanzien van de nuttige werking en

de doelstellingen van dit verdrag (zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de gevoegde zaken Raad e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Om soortgelijke redenen moeten de twee in punt 106 hierboven genoemde voorwaarden zoveel mogelijk worden uitgelegd in het licht van artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus (zie naar analogie arrest van 18 juli 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en dus in het licht van het vereiste dat verzoekster een effectieve toegang tot de rechter wordt gewaarborgd.

108 Voorts moet om opportuniteitsredenen het tweede onderdeel van het eerste middel van het beroep vóór het eerste onderdeel van dit middel worden onderzocht.

– Tweede onderdeel van het eerste middel van het beroep: onjuiste toepassing van de in artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening geformuleerde voorwaarde dat er sprake is van een „onder het milieurecht vallende" handeling

109 Verzoekster verwijt de EIB dat zij bij de vaststelling van de bestreden handeling de in artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening geformuleerde voorwaarde dat er sprake is van een „onder het milieurecht" vallende handeling onjuist heeft toegepast op het litigieuze besluit.

110 Verzoekster betoogt dat het begrip „milieurecht" zoals dit is gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening, volgens de rechtspraak een brede betekenis heeft die niet beperkt blijft tot vraagstukken omtrent de bescherming van het milieu stricto sensu. Het bestrijkt alle Uniewetgeving die bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie, ongeacht de rechtsgrondslag of de aard van die wetgeving. Verzoekster stelt dat zij in het verzoek tot interne herziening van het litigieuze besluit de milieurechtelijke bepalingen heeft vermeld die de EIB met de vaststelling van dat besluit heeft geschonden.

111 Volgens verzoekster blijkt uit de omstandigheden waarin de Raad van bewind het litigieuze besluit heeft vastgesteld, dat dit besluit is vastgesteld op grond van het „milieurecht" in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening.

112 De EIB, ondersteund door de Commissie, bestrijdt verzoeksters argumenten en stelt dat het tweede onderdeel van het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

113 Volgens de EIB is het litigieuze besluit vastgesteld op grond van artikel 19, lid 3, van haar statuten, dat wil zeggen op grond van een bepaling van primair Unierecht waarin het milieurecht niet wordt genoemd. Uit artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening blijkt dat het begrip „milieurecht" in deze verordening aldus moet worden opgevat dat het verwijst naar afgeleide Uniewetgeving die bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie. Het feit dat de EIB met de door haar uit eigen middelen verstrekte leningen milieudoelstellingen nastreeft, volstaat in haar ogen nog niet om te concluderen dat het litigieuze besluit of elk ander soortgelijk besluit is vastgesteld op grond van de milieuwetgeving van de Unie en, met name, dat het strijdig is met specifieke milieurechtelijke bepalingen, in de zin van overweging 18 van de Aarhus-verordening en artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. De motivering van het litigieuze besluit is in dit verband irrelevant, evenals de verwijzing naar een richtlijn, die naar haar aard uitsluitend is gericht tot de lidstaten. De EIB stelt dat een te ruime uitlegging van het begrip „milieurecht" kunstmatig is, de werkingssfeer van de Aarhus-verordening oprekt en op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten, alsook met haar statutaire taak. De EIB wijst erop dat zij in het

kader van het in artikel 309 VWEU omschreven mandaat met name tot taak heeft om bij te dragen tot een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie, door via het verstrekken van leningen en waarborgen de financiering te vergemakkelijken van projecten die aan bepaalde criteria voldoen. Haar besluiten zijn investeringsbesluiten die niet rechtstreeks uitvoering geven aan het milieurecht. Het is aan de initiatiefnemers van projecten om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van de projecten de milieuvoorschriften worden nageleefd, waarop wordt toegezien door de bevoegde nationale autoriteiten. Zo ook is het feit dat het Curtis-project gevolgen heeft voor het milieu, volgens de EIB een feitelijke omstandigheid waaraan niet de juridische conclusie kan worden verbonden dat het litigieuze besluit een onder het milieurecht vallend besluit is.

114 De EIB stelt dat elke verwijzing naar de wettelijke regeling die van toepassing is op de door het EFSI afgegeven EU-garantie, met name naar verordening 2015/1017, irrelevant is, aangezien het litigieuze besluit niet is vastgesteld op grond van die regeling. Het besluit van de Raad van bewind staat los van dat van het investeringscomité van het EFSI. Hoe dan ook worden volgens de EIB met de op de EU-garantie toepasselijke wettelijke regeling en met de afgifte van deze garantie voor het Curtis-project tal van andere algemene doelstellingen nagestreefd dan de bescherming van het milieu en de hulpbronnen. In artikel 3 van verordening 2015/1017 staat duidelijk dat de EU-garantie bedoeld is om investeringen en kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen, en dus niet om de in artikel 191, lid 1, en artikel 192, lid 2, VWEU genoemde milieudoelstellingen te realiseren.

115 De EIB wijst voorts verzoeksters argumenten van de hand die betrekking hebben op het rechtskader waarbinnen het litigieuze besluit is vastgesteld, en op de gegevens waarop dit besluit is gebaseerd. Zij wijst erop dat de verklaring van 2009 uitsluitend bedoeld is als richtsnoer bij de beoordeling of projecten in aanmerking komen voor financiering. Die verklaring is volgens de EIB een interne handeling die geen wijziging brengt in haar taak zoals die staat omschreven in het VWEU, dat bevordering van de bescherming van het milieu niet als een van haar kerntaken noemt. De EIB is bovendien van mening dat het feit dat in het financieringsvoorstel voor het Curtis-project met name wordt gewezen op de aan dit project verbonden milieuvoordelen, niet volstaat om te concluderen dat het litigieuze besluit, dat is vastgesteld op basis van dat voorstel, een onder het milieurecht vallend besluit is.

116 Het tweede onderdeel van het eerste middel werpt de vraag op of de EIB zich in de bestreden handeling ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het litigieuze besluit geen „onder het milieurecht vallende” maatregel van individuele strekking is in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening.

117 Het „milieurecht” wordt in artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening gedefinieerd als Uniewetgeving die, ongeacht de rechtsgrondslag, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie volgens het VWEU: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

118 Uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening volgt dat de Uniewetgever door zijn verwijzing naar de doelstellingen die in artikel 191, lid 1, VWEU zijn opgesomd, het in deze verordening gehanteerde begrip „milieurecht” een brede betekenis heeft willen geven die niet beperkt blijft tot vraagstukken omtrent de bescherming van de natuurlijke omgeving stricto sensu (arrest van 14 maart 2018, TestBioTech/Commissie, T-33/16,

EU:T:2018:135, punten 43 en 44; zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de gevoegde zaken Raad e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punt 128).

119 Deze vaststelling wordt overigens bevestigd door artikel 192, lid 2, VWEU, waaruit volgt dat het milieurecht als bedoeld in titel XX van het VWEU ook de volgende bepalingen en maatregelen kan omvatten: bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard; maatregelen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer – of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden – of de bodembestemming, en maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening. Een beperkte uitlegging van het begrip „milieurecht" zou tot gevolg hebben dat dergelijke bepalingen en maatregelen voor een groot deel niet onder dit rechtsgebied zouden vallen (arrest van 14 maart 2018, TestBioTech/Commissie, T-33/16, EU:T:2018:135, punt 45).

120 Verder dient te worden opgemerkt dat volgens artikel 2, lid 2, van de Aarhus-verordening de in deze verordening bedoelde administratieve handelingen en administratieve nalatigheden niet de maatregelen of nalatigheden omvatten van een instelling of orgaan van de Unie optredend in de hoedanigheid van administratief toezichtsorgaan, bijvoorbeeld in het kader van de artikelen 101, 102, 106, 107, 228, 258, 260 en 325 VWEU betreffende de mededingingsregels, de inbreukprocedure, het optreden van de Europese Ombudsman en het optreden inzake fraudebestrijding. Het feit dat de wetgever het noodzakelijk heeft geacht dergelijke uitzonderingen op te nemen, wijst er eveneens op dat het in de Aarhus-verordening bedoelde begrip „milieurecht" in beginsel zeer ruim dient te worden uitgelegd (arrest van 14 maart 2018, TestBioTech/Commissie, T-33/16, EU:T:2018:135, punt 46).

121 Voorts moet de verwijzing in artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening naar „wetgeving [van de Unie]" aldus worden opgevat dat daarmee wordt gedoeld op elke bepaling van afgeleid Unierecht van algemene strekking, terwijl een „administratieve handeling" in artikel 2, lid 1, onder g), van deze verordening wordt gedefinieerd als „elke maatregel [...] van een individuele strekking". Toen de Aarhus-verordening op 6 september 2006 werd vastgesteld, had het Verdrag van Lissabon, dat is ondertekend op 13 december 2007, nog niet in het Unierecht binnen de categorie handelingen van algemene strekking het onderscheid geïntroduceerd tussen enerzijds wetgevingshandelingen, die worden vastgesteld volgens de wetgevingsprocedure, en anderzijds regelgevingshandelingen, die worden vastgesteld volgens een andere procedure. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat de verwijzing naar dat begrip uitsluit dat de bepalingen van een „regelgevingshandeling" in de zin van het Verdrag van Lissabon – dat wil zeggen een handeling van algemene strekking die niet is aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure en evenmin volgens een bijzondere wetgevingsprocedure in de zin van artikel 289, leden 1 tot en met 3, VWEU – als „milieurecht" in aanmerking worden genomen.

122 Een dergelijke beperkte definitie zou het overigens onmogelijk maken om rekening te houden met door de EIB aangenomen handelingen van algemene strekking, van welke aard ook, zoals haar verklaringen over beginselen en normen of de strategieën die zij heeft vastgesteld in het kader van de uitoefening van haar institutionele autonomie (zie de punten 28-36 hierboven).

123 In herinnering dient namelijk te worden gebracht dat de organen van de EIB met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het VWEU interne regels van algemene strekking vaststellen, met name in de vorm van beleidslijnen, strategieën, instructies, beginselen of normen. Die interne regels worden naar behoren bekendgemaakt en ten uitvoer gelegd en

stellen, ongeacht of zij al dan niet verbindend zijn in de strikte betekenis van het woord, grenzen aan de beoordelingsbevoegdheid waarover de EIB bij de uitoefening van haar activiteiten beschikt (zie in die zin en naar analogie arresten van 27 april 2012, De Nicola/EIB, T-37/10 P, EU:T:2012:205, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 16 september 2013, De Nicola/EIB, T-618/11 P, EU:T:2013:479, punt 36, en 19 juli 2017, Dessi/EIB, T-510/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:525, punt 43). Wanneer de Unierechter een door de EIB aangenomen handeling toetst op haar rechtmatigheid, houdt hij rekening met de interne regels die de EIB heeft vastgesteld (zie in die zin en naar analogie arrest van 16 september 2013, De Nicola/EIB, T-618/11 P, EU:T:2013:479, punt 42).

124 De regels van algemene strekking die voor de EIB gelden bij het verstrekken van leningen met het oog op de verwezenlijking van de in het VWEU geformuleerde milieudoelstellingen, en dan met name de milieucriteria waaraan projecten moeten voldoen om voor EIB-financiering in aanmerking te komen, moeten in casu dus, anders dan de EIB ter terechtzitting heeft betoogd, worden gelijkgesteld met milieuwetgeving van de Unie in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van de Aarhus-verordening.

125 Tot slot volgt uit de bewoordingen en de opzet van artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus, in het licht waarvan de Aarhus-verordening zoveel mogelijk moet worden uitgelegd (zie punt 107 hierboven), dat moet kunnen worden opgekomen tegen alle handelingen van overheidsinstanties die strijdig zijn met bepalingen van het milieurecht. Het gaat dan ook niet aan om de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te beperken tot louter handelingen van overheidsinstanties die uitdrukkelijk een bepaling van het milieurecht als rechtsgrondslag hebben.

126 Om al deze redenen en in het belang van een coherente algemene uitlegging van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus die in overeenstemming is met het vereiste dat wordt voorzien in passende en doeltreffende middelen (zie punt 4 hierboven), moet het in artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening gebezigde begrip „onder het milieurecht vallende” maatregel van individuele strekking ruim worden uitgelegd, in die zin dat het niet enkel maatregelen van individuele strekking bestrijkt die zijn vastgesteld op basis van een bepaling van afgeleid recht die bijdraagt tot het nastreven van de Uniedoelstellingen op milieugebied zoals die zijn neergelegd in artikel 191, lid 1, VWEU, zoals de EIB, ondersteund door de Commissie, stelt, maar ziet op elke maatregel van individuele strekking waarop vereisten van het afgeleide Unierecht van toepassing zijn die, ongeacht hun rechtsgrondslag, rechtstreeks gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie.

127 Rest dus nog te bepalen of het litigieuze besluit kan worden aangemerkt als een dergelijke maatregel van individuele strekking.

128 Dienaangaande blijkt uit punt 11 van de notulen van de bijeenkomst van 12 april 2018, die deel uitmaken van het dossier van de onderhavige procedure, dat de Raad van bewind tijdens die bijeenkomst met het litigieuze besluit het financieringsvoorstel heeft goedgekeurd.

129 Volgens de punten 21 tot en met 23 van het financieringsvoorstel zou het Curtis-project een belangrijke bijdrage leveren aan het beleid van de Unie, aangezien dit project de Spaanse en Europese doelstellingen op het gebied van de opwekking van hernieuwbare energie ondersteunde en bijdroeg aan de energievoorzieningszekerheid en de verwezenlijking van milieudoelstellingen. Daarnaast zou het project bosbranden helpen te voorkomen en bijdragen aan een duurzame bosbouw in Galicië, door de lokale vraag naar resthout uit bossen te stimuleren. Volgens de

genoemde punten van het financieringsvoorstel was de financiering van het project in lijn met de prioriteit die de EIB in het kader van haar leningenbeleid toekent aan hernieuwbare energie en aan klimaatactie.

130 In punt 24 van het financieringsvoorstel werd dan ook opgemerkt dat het Curtis-project in aanmerking kwam voor EIB-financiering op grond van artikel 309, eerste alinea, onder c), VWEU, aangezien het een project van gemeenschappelijk belang op energiegebied was.

131 In punt 25 van het financieringsvoorstel stond dat het Curtis-project het falen van de markt zou corrigeren, aangezien projecten voor koolstofarme opwekking van elektriciteit en warmte de externe kosten van koolstof en luchtverontreiniging verminderen.

132 Voorts werd in punt 30 van het financieringsvoorstel gepreciseerd dat het Curtis-project bijdroeg tot het halen van de doelstellingen op het gebied van hernieuwbare energie voor 2020, die waren neergelegd in het Spaanse actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen, dat was vastgesteld overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2009/28, in de versie die van toepassing was toen het litigieuze besluit werd genomen.

133 Tot slot werd in punt 34 van het financieringsvoorstel opgemerkt dat het Curtis-project, gelet op de „[d]uurzaamheid" ervan, voor zover aan „de daarvoor geldende voorwaarden [was] voldaan (zie het gegevensblad inzake de milieu- en sociale aspecten), vanuit milieu- en sociaal oogpunt in aanmerking kwam voor financiering [door de EIB]".

134 In het gegevensblad inzake de milieu- en sociale aspecten van het Curtis-project van 12 april 2018 (hierna: „gegevensblad"), waaraan in punt 34 van het financieringsvoorstel werd gerefereerd, werd gewezen op de uitkomsten van de milieueffectbeoordeling waaraan de bevoegde nationale autoriteit dat project had onderworpen overeenkomstig artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/92, in de versie die van toepassing was toen het litigieuze besluit werd vastgesteld.

135 Voorts werd in het gegevensblad gewezen op de toezeggingen die de initiatiefnemer van het Curtis-project had gedaan om de duurzaamheid van de bij dit project gebruikte biomassa te waarborgen, op basis van bepaalde criteria die in het gegevensblad werden vermeld. De initiatiefnemer had met name toegezegd dat bij het Curtis-project uitsluitend biomassa zou worden gebruikt die voldeed aan de duurzaamheidscriteria van richtlijn 2009/28, in de versie die van toepassing was toen het litigieuze besluit werd vastgesteld, en van verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PB 2010, L 295, blz. 23), die illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel beoogt aan te pakken.

136 Tot slot werd in het gegevensblad de uitkomst vermeld van de door de EIB volgens haar eigen methoden uitgevoerde berekening van de koolstofvoetafdruk van het project. Daarbij werd benadrukt dat, aangezien het project in de plaats zou komen van de elektriciteitsproductie door een combinatie van nieuwe en bestaande elektriciteitscentrales, het totale relatieve effect van het project zou neerkomen op een nettovermindering van de CO_2-equivalente emissies met 151 kiloton per jaar.

137 Op grond van bovengenoemde uitkomsten en toezeggingen kwamen de diensten van de EIB in het gegevensblad tot de conclusie dat het Curtis-project vanuit milieu- en sociaal oogpunt in aanmerking kwam voor EIB-financiering.

138 Uit het voorgaande volgt dat in overeenstemming met het Unierecht en met de in de punten 28 tot en met 36 hierboven aangehaalde interne regels van algemene strekking die voor de EIB gelden bij het verstrekken van leningen, in het litigieuze besluit werd geconstateerd dat in casu was voldaan aan bepaalde milieucriteria voor financiering die de EIB in het kader van de uitoefening van haar institutionele autonomie heeft vastgesteld en die rechtstreeks beogen bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie.

139 In het bijzonder blijkt uit de gegevens in het dossier dat het litigieuze besluit werd vastgesteld op grond van de overweging dat het Curtis-project beantwoordde aan de doelstellingen van de leningsactiviteit van de EIB en voldeed aan de voor milieuprojecten geldende financieringscriteria die voortvloeien uit de verklaring van 2009 en de klimaatstrategie, met name omdat het de Europese en Spaanse doelstellingen op het gebied van de productie van hernieuwbare energie ondersteunde, voldeed aan in secundaire Uniewetgeving vastgestelde duurzaamheidscriteria en bepalingen die illegale houtkap moeten tegengaan, en zou leiden tot een nettovermindering van de CO_2-equivalente emissies op zowel Spaans als Europees niveau.

140 Doordat in het litigieuze besluit werd geconstateerd dat het Curtis-project voldeed aan die milieucriteria voor financiering, was dit besluit wel degelijk een „onder het milieurecht vallende" maatregel van individuele strekking in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening.

141 Aangezien het litigieuze besluit is vastgesteld door de Raad van bewind, is het daarentegen niet relevant om na te gaan of, zoals verzoekster stelt, een ander besluit met betrekking tot het Curtis-project, te weten het besluit van het investeringscomité van het EFSI om voor dit project een EU-garantie af te geven (zie punt 45 hierboven), ook is genomen met inachtneming van eisen die bijdragen tot de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie.

142 Gelet op de vaststellingen in de punten 138 en 140 hierboven, betoogt verzoekster in casu terecht dat de EIB een beoordelingsfout heeft gemaakt door te stellen dat het litigieuze besluit niet kan worden beschouwd als een „onder het milieurecht vallende" maatregel van individuele strekking in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening en, bijgevolg, als een handeling die overeenkomstig artikel 10, lid 1, van deze verordening vatbaar is voor interne herziening.

143 Het tweede onderdeel van het eerste middel van het beroep moet dan ook worden aanvaard. Gelet op het cumulatieve karakter van de verschillende voorwaarden waaraan een handeling moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een „administratieve handeling" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening, die in elk van de onderdelen van het eerste middel aan bod komen, dient echter thans nog het eerste onderdeel van dit middel te worden onderzocht.

– Eerste onderdeel van het eerste middel van het beroep: onjuiste toepassing van de in artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening geformuleerde voorwaarde dat de handeling „juridisch bindende en externe werking" heeft

144 Verzoekster verwijt de EIB dat zij bij de vaststelling van de bestreden handeling de in artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening geformuleerde voorwaarde dat de handeling „juridisch bindende en externe werking" heeft, onjuist heeft toegepast op het litigieuze besluit.

145 De EIB, ondersteund door de Commissie, bestrijdt verzoeksters argumenten en stelt dat het eerste onderdeel van het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

146 De EIB stelt zich op het standpunt dat zij overeenkomstig de rechtspraak elk verzoek tot interne herziening dat, zoals in casu, niet voldoet aan bepaalde voorwaarden die volgens de Aarhus-verordening gelden voor de indiening van een dergelijk verzoek, niet-ontvankelijk kan verklaren. Zoals blijkt uit de brief van 13 april 2018 aan de initiatiefnemer van het Curtis-project, deed het litigieuze besluit voor de EIB geen enkele verplichting ontstaan om de lening te verstrekken aan het special purpose vehicle voor dit project. De initiatiefnemer kon ook geen enkel recht ontlenen aan het litigieuze besluit en zijn rechtssituatie werd door dit besluit niet gewijzigd. Volgens de EIB was de enige handeling die in dit verband juridisch bindende en externe werking had, de op 25 juli 2018 ondertekende contractuele documentatie met betrekking tot haar financiering van het Curtis-project, die geen „administratieve handeling" is in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), en artikel 10, lid 1, van de Aarhus-verordening. Het litigieuze besluit was slechts een verplichte stap in de interne besluitvorming van de EIB. Omdat er sprake was van projectfinanciering, bestond het besluitvormingsproces uit twee fasen. In de eerste fase verleende de Raad van bewind zijn principegoedkeuring voor de financiering van het Curtis-project door de EIB, zonder te bepalen aan wie de lening zou worden verstrekt. In de tweede fase keurde de directie die financiering definitief goed, nadat zij ter uitvoering van het litigieuze besluit en overeenkomstig artikel 11, lid 3, van de statuten van de EIB de definitieve leningsmodaliteiten en -voorwaarden had vastgesteld binnen de grenzen van de door de Raad van bewind verleende principegoedkeuring. De fase waarin door de diensten van de EIB werd onderhandeld over de overeenkomst, was een cruciale fase, waarvan de goede afloop niet was gegarandeerd, zoals eerdere ervaringen met andere projecten volgens de EIB laten zien.

147 De EIB, ondersteund door de Commissie, stelt dat noch de handelingen die onderdeel zijn van haar interne besluitvormingsproces, noch de leningsovereenkomst „administratieve handelingen" zijn in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), en artikel 10, lid 1, van de Aarhus-verordening. Dit is volgens de EIB in lijn met de onafhankelijkheid die zij geniet bij haar financieringsactiviteiten en met het feit dat haar bankactiviteiten niet kunnen worden gelijkgesteld met administratieve activiteiten. De situatie in de onderhavige zaak kan volgens de EIB dan ook niet worden vergeleken met die in de zaken die hebben geleid tot het arrest van 31 januari 2019, International Management Group/Commissie (C-183/17 P en C-184/17 P, EU:C:2019:78), waarin er duidelijk sprake was van een administratieve handeling. Met betrekking tot het door verzoekster ingeroepen artikel 271, onder c), VWEU merkt de EIB op dat deze bepaling uitsluitend de specifieke procedurele rechten beoogt te waarborgen die artikel 19 van haar statuten toekent aan de lidstaten en de Commissie in het kader van haar interne besluitvorming over het verstrekken van leningen, en dat aan deze bepaling geen recht kan worden ontleend om besluiten over het verstrekken van leningen ten gronde te betwisten. De in artikel 10 van de Aarhus-verordening geregelde procedure voor interne herziening is volgens de EIB niet bedoeld om de kwaliteit van het besluitvormingsproces te verbeteren, maar om overeenkomstig artikel 12 van deze verordening voor bepaalde verzoekers de toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie te vergemakkelijken. Het is volgens de EIB niet mogelijk om interne herziening te vragen van een handeling die geen voor beroep vatbare handeling is in de zin van artikel 263 VWEU, omdat een dergelijke handeling geen met het milieurecht strijdige rechtsgevolgen heeft ten aanzien van een derde.

148 Het eerste onderdeel van het eerste middel werpt de vraag op of de EIB zich in de bestreden handeling ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het litigieuze besluit geen maatregel met „juridisch bindende en externe werking" is in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening.

149 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de administratieve procedure voor interne herziening van artikel 10 van de Aarhus-verordening de weg vrijmaakt om een procedure te beginnen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, die volgens artikel 12 van deze verordening moet worden ingesteld „overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het [VWEU]" en dus, in beginsel, met inachtneming van de in artikel 263 VWEU vastgestelde voorwaarden. Gelet op het verband dat aldus bestaat tussen het begrip handeling „met juridisch bindende en externe werking" in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening en het begrip handeling die rechtsgevolgen ten aanzien van derden heeft in de zin van artikel 263 VWEU, is het redelijk om met het oog op de algemene samenhang het eerste begrip uit te leggen in overeenstemming met het tweede.

150 De Commissie en de EIB betogen in wezen dat a priori moet worden vastgesteld dat het litigieuze besluit geen administratieve handeling is, daar het betrekking heeft op de financieringsactiviteiten van de EIB, in het kader waarvan deze laatste volkomen onafhankelijk moet kunnen opereren.

151 Zoals in punt 92 hierboven reeds is vastgesteld, kan de EIB echter in de omstandigheden van het onderhavige geval niet als verweermiddel aanvoeren dat het door verzoekster overeenkomstig artikel 10 van de Aarhus-verordening en besluit 2008/50 ingediende verzoek tot interne herziening onverenigbaar was met de „bijzondere status" die zij geniet op grond van het VWEU.

152 Derhalve moet worden onderzocht of het litigieuze besluit „juridisch bindende en externe werking" heeft in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening, en dus of het beoogt „rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben" in de zin van artikel 263 VWEU.

153 Volgens vaste rechtspraak moet bij de beoordeling of handelingen of besluiten „beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben" in de zin van artikel 263 VWEU, worden gekeken naar de inhoud van die handelingen of besluiten en niet naar de vorm waarin zij zijn gegoten, en worden nagegaan of zij bindende rechtsgevolgen hebben die de belangen van een derde kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. (zie in die zin beschikkingen van 21 juni 2007, Finland/Commissie, C-163/06 P, EU:C:2007:371, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 september 2009, E.ON Ruhrgas en E.ON Földgáz Trade/Commissie, T-57/07, niet gepubliceerd, EU:T:2009:297, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dat is niet het geval met maatregelen van interne aard die geen gevolgen hebben buiten de interne sfeer van de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie waarvan zij afkomstig zijn (zie in die zin arrest van 17 juli 1959, Phoenix-Rheinrohr/Hoge Autoriteit, 20/58, EU:C:1959:14, blz. 192). In het geval van handelingen of besluiten die in verschillende fasen tot stand komen, met name na afloop van een interne procedure, is dat evenmin het geval met handelingen of besluiten die van zuiver voorbereidende aard zijn, in zoverre zij niet het standpunt van de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie met betrekking tot enig aspect van die procedure definitief vastleggen (zie in die zin arrest van 7 maart 2002, Satellimages TV5/Commissie, T-95/99, EU:T:2002:62, punten 32-41). Tot slot is dat ook niet het geval met loutere uitvoeringshandelingen of -besluiten (zie in die zin arrest van 25 februari 1988, Les Verts/Parlement, 190/84, EU:C:1988:94, punten 7 en 8; zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Ismeri Europa/Rekenkamer, C-315/99 P, EU:C:2001:243, punt 47).

154 Om het in punt 152 hierboven aangekondigde onderzoek uit te voeren in het licht van de in het voorgaande punt in herinnering geroepen beginselen, moet in casu zowel de inhoud van het litigieuze besluit worden onderzocht, als de context waarbinnen dit besluit is vastgesteld.

155 Volgens artikel 9, lid 1, van de statuten van de EIB beslist de Raad van bewind over financieringen en stelt hij de rentevoet vast voor de verstrekte leningen. Hij kan op grond van een met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen besluit bepaalde bevoegdheden delegeren aan de directie. In dat geval bepaalt hij onder welke voorwaarden en op welke wijze deze delegatie geschiedt en ziet hij toe op de uitvoering ervan. Volgens artikel 11, lid 3, van de statuten van de EIB behandelt de directie de lopende zaken van de EIB, onder leiding van de president en onder toezicht van de Raad van bewind, bereidt zij de besluiten van de Raad van bewind voor, met name inzake de verlening van financieringen, en zorgt zij voor de uitvoering van die besluiten.

156 Volgens artikel 17 van het reglement van orde van de EIB, in de versie die van toepassing was toen het litigieuze besluit werd vastgesteld, te weten de versie zoals gewijzigd op 20 januari 2016 (PB 2016, L 127, blz. 55), worden „[v]an de besprekingen van de Raad van bewind [...] notulen gemaakt, die worden ondertekend door de voorzitter van de desbetreffende vergadering en van de vergadering waarin deze worden goedgekeurd, alsmede door de secretaris van de vergadering".

157 Artikel 18, lid 1, van dat reglement van orde bepaalt:

„Ingevolge artikel 9, lid 1, van de statuten [van de EIB] beschikt de Raad van bewind over de volgende bevoegdheden:

[...]

de raad verleent zijn goedkeuring aan de door de directie voorgestelde financierings- en garantieactiviteiten; [...]"

158 Volgens artikel 18, lid 2, van het reglement van orde van de EIB is de Raad van bewind „in algemene zin [...] verantwoordelijk voor het goede bestuur van de [EIB] en ziet hij toe op de naleving van het [VWEU], de statuten, de richtsnoeren van de Raad van gouverneurs en de andere teksten die betrekking hebben op de activiteit van de [EIB] in het kader van de haar ingevolge het [VWEU] toevertrouwde missie".

159 In artikel 18, lid 3, van het reglement van orde van de EIB wordt herinnerd aan de mogelijkheid die artikel 9, lid 1, van de statuten van de EIB de Raad van bewind biedt om bevoegdheden te delegeren aan de directie, en wordt gepreciseerd dat een dergelijk besluit bij gekwalificeerde meerderheid wordt genomen.

160 In artikel 18, lid 4, van het reglement van orde van de EIB staat dat „[d]e Raad van bewind [...] alle overige in de statuten genoemde mandaten [uitoefent] en [...] aan de directie, in het kader van de door hem vastgestelde regels en besluiten, de hiermee samenhangende uitvoeringsbevoegdheden [overdraagt], met dien verstande dat de directie, ingevolge artikel 11, lid 3, van de statuten, verantwoording draagt voor de lopende zaken van de [EIB], onder leiding van de president en onder toezicht van de Raad van bewind".

161 Zoals reeds is opgemerkt, blijkt uit punt 11 van de notulen van de bijeenkomst van 12 april 2018, die deel uitmaken van het dossier van de onderhavige procedure, dat de Raad van bewind tijdens die bijeenkomst het financieringsvoorstel heeft goedgekeurd.

162 Uit punt 5 van dat voorstel blijkt dat het Curtis-project, om te kunnen profiteren van de steunregeling die is ingevoerd bij 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

(koninklijk besluit 413/2014 tot regeling van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, warmtekrachtkoppeling en afval) van 6 juni 2014 (BOE nr. 140 van 10 juni 2014, blz. 43876), voltooid, getest en operationeel moest zijn op 28 maart 2020, wat betekende dat er een zeer strak tijdschema gold voor de voltooiing en, uiteindelijk, de goedkeuring van de financiering. Daarom gaven de diensten van de EIB aan dat zij hadden besloten het proces van goedkeuring van de financiering parallel te laten lopen aan het door de technisch adviseur van de geldverstrekkers uit te voeren due-diligence-onderzoek en aan fase II van de audit van het project door de diensten van de EIB, hoewel zij zich realiseerden dat, gelet op de aanzienlijke risico's die in verband met het Curtis-project waren vastgesteld, de kans bestond dat de EIB uiteindelijk niet aan de financiering van dit project zou kunnen deelnemen.

163 In punt 15 van het financieringsvoorstel werd de voorgestelde structuur voor de goedkeuring van het project nader toegelicht. Volgens dat punt zou „[d]e transactie [...] de bij projectfinanciering gebruikelijke goedkeuringsprocedure in twee fasen [doorlopen]. Na een eerste goedkeuring door de Raad van bewind [zouden] het eindresultaat van de audit en de gedetailleerde documentatie betreffende de lening en het project worden voorgelegd aan de directie met het oog op finale goedkeuring. Die procedure [zou] de [EIB] in staat stellen de strikte operationele en commerciële deadlines in acht te nemen die gelden voor projectfinanciering, en meer in het bijzonder voor het [Curtis-project]. Mochten de definitieve voorwaarden afwijken van de in deze goedkeuring gespecificeerde voorwaarden, dan zou de Raad van bewind opnieuw om goedkeuring worden verzocht conform de procedure van de [EIB]."

164 Voorts blijkt uit de vaststelling in punt 139 hierboven dat het litigieuze besluit werd vastgesteld op grond van de overweging dat het Curtis-project beantwoordde aan de doelstellingen van de leningsactiviteit van de EIB en voldeed aan de voor milieuprojecten geldende financieringscriteria die voortvloeien uit de verklaring van 2009 en de klimaatstrategie, met name omdat het de Europese en Spaanse doelstellingen op het gebied van de opwekking van hernieuwbare energie ondersteunde, voldeed aan in secundaire Uniewetgeving vastgestelde duurzaamheidscriteria en bepalingen die illegale houtkap beogen tegen te gaan, en zou leiden tot een nettovermindering van de CO_2-equivalente emissies op zowel Spaans als Europees niveau.

165 Bij brief van 13 april 2018 (zie punt 47 hierboven) bracht de EIB de initiatiefnemer van het Curtis-project ervan op de hoogte dat de Raad van bewind de lening ter financiering van dit project had goedgekeurd, en gaf zij aan wat de belangrijkste voorwaarden van de financieringsovereenkomst zouden zijn. De EIB wees er echter op dat die „mededeling geen juridische verbintenis [inhield] om de genoemde lening te verstrekken, maar bedoeld [was] om [de initiatiefnemer] in staat te stellen de stappen te nemen die nodig [waren] om de lening te formaliseren".

166 In een door haar afdeling „Maatschappelijk middenveld" aan verzoekster verzonden e-mail van 16 augustus 2018, die verzoekster aan het dossier van de onderhavige zaak heeft toegevoegd om zich er ter ondersteuning van haar betoog op te kunnen beroepen, liet de EIB verzoekster weten dat „[a]lle milieu-informatie die van belang [was] voor de beoordeling van [de] financieringsactiviteit met betrekking tot het [Curtis-project] [was] meegedeeld aan de Raad van bewind in fase I [van de audit van dat project] en openbaar [was] gemaakt via het gegevensblad inzake de milieu- en sociale aspecten [van dat project]. Fase [II] van de audit [had] enkel betrekking op de technische, economische en financiële aspecten van de financieringsactiviteit. De documenten van fase [II] van de audit bevatten geen enkele milieu-informatie en [vielen] dus niet onder [het door verzoekster bij de EIB ingediende] verzoek [om toegang tot milieu-informatie betreffende het Curtis-project]."

167 Uit de inhoud van het litigieuze besluit en uit de context waarbinnen dit besluit is vastgesteld, blijkt duidelijk dat daarin door de Raad van bewind van de EIB het definitieve standpunt van de bank tot uitdrukking werd gebracht dat het Curtis-project in aanmerking kwam voor EIB-financiering gelet op de milieu- en sociale aspecten ervan, die beantwoordden aan de doelstelling van de leningsactiviteit van de EIB en aan de voor milieuprojecten geldende financieringscriteria die voortvloeien uit de verklaring van 2009 en de klimaatstrategie.

168 Weliswaar moest de audit van het Curtis-project na het litigieuze besluit worden voortgezet en moesten bepaalde technische, economische en financiële aspecten van de financieringsactiviteit, waarvan de toekenning van de lening afhing, nog worden onderzocht door de directie, maar dit neemt niet weg dat die audit geen betrekking meer zou hebben op de milieu- en sociale aspecten van het project, waarover de Raad van bewind zich in het litigieuze besluit definitief had uitgesproken op basis van alle desbetreffende gegevens in het financieringsvoorstel en het gegevensblad.

169 In haar antwoord op een door het Gerecht ter terechtzitting gestelde mondelinge vraag heeft de EIB erkend dat het litigieuze besluit het standpunt van de Raad van bewind – die de ter zake bevoegde autoriteit was – ten aanzien van de vraag of het Curtis-project gelet op de milieu- en sociale aspecten ervan in aanmerking kwam voor EIB-financiering, op definitieve wijze had vastgelegd. In zoverre was er dus noch sprake van een voorlopig oordeel van de Raad van bewind, noch van een tussenbesluit dat bedoeld was om een definitief besluit van dit orgaan voor te bereiden.

170 Hieruit volgt dat het litigieuze besluit weliswaar – zoals de EIB in het kader van de onderhavige procedure stelt en zoals zij in haar brief aan de initiatiefnemer van het Curtis-project van 13 april 2018 te kennen gaf – geen juridische verbintenis inhield om de lening te verstrekken aan het special purpose vehicle, aangezien er nog andere, technische, economische en financiële aspecten van het project moesten worden onderzocht, maar dat het wel degelijk bepaalde definitieve rechtsgevolgen had ten aanzien van derden, met name ten aanzien van de initiatiefnemer van het project, in zoverre het de vaststelling bevatte dat het project in aanmerking kwam voor EIB-financiering gelet op de milieu- en sociale aspecten ervan, en daarmee de initiatiefnemer in staat stelde de benodigde vervolgstappen te nemen om de lening te formaliseren, zoals staat te lezen in de brief van de EIB aan de initiatiefnemer van 13 april 2018. Gelet op die milieu- en sociale aspecten, kon het latere besluit van de directie om de lening te verstrekken nadat de audit van het Curtis-project met betrekking tot de nog te onderzoeken aspecten was voortgezet, hooguit worden beschouwd als een louter uitvoeringsbesluit in de zin van de in punt 153 hierboven aangehaalde rechtspraak.

171 De bij de Aarhus-verordening ingevoerde procedure voor interne herziening diende juist te gaan over de milieuaspecten (zie in dit verband de punten 16, 18 en 19 hierboven), en in het door verzoekster ingediende verzoek tot interne herziening werden met name vraagtekens geplaatst bij de beoordeling door de EIB van de duurzaamheid van het Curtis-project en van de mate waarin dit project zou bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het milieubeleid van de Unie (zie in dit verband de punten 54-57 hierboven en de punten 80-123 van het verzoek tot interne herziening). Dat verzoek had dan ook op zijn minst ten dele betrekking op de definitieve rechtsgevolgen die het litigieuze besluit had ten aanzien van derden.

172 Om deze redenen moet ook het eerste onderdeel van het eerste middel van het beroep worden aanvaard.

173 Gelet op een en ander dient het eerste middel van het beroep in zijn geheel te worden aanvaard, zodat de bestreden handeling nietig moet worden verklaard.

Kosten

174 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, indien dat is gevorderd.

175 In casu is de EIB in het ongelijk gesteld. Bovendien heeft verzoekster uitdrukkelijk gevorderd dat de EIB wordt verwezen in de kosten.

176 De EIB moet derhalve worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekster.

177 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

178 De Commissie moet dan ook haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **Het besluit van de Europese Investeringsbank (EIB) dat bij brief van 30 oktober 2018 aan ClientEarth is meegedeeld en waarbij het verzoek tot interne herziening van het besluit van de Raad van bewind van de EIB van 12 april 2018 tot goedkeuring van de financiering van een project voor een elektriciteitscentrale op biomassa in Galicië (Spanje), dat ClientEarth op 9 augustus 2018 had ingediend overeenkomstig artikel 10 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen, en besluit 2008/50/EG van de Commissie van 13 december 2007 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1367/2006 wat betreft verzoeken tot interne toetsing van administratieve handelingen, niet-ontvankelijk is verklaard, wordt nietig verklaard.**

2) **De EIB draagt haar eigen kosten en die van ClientEarth.**

3) **De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.**

Van der Woude Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 januari 2021

Ondertekeningen