



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo prošireno vijeće)

7. studenoga 2019.*

„Institucionalno pravo – Europski parlament – Odluka kojom se određeni troškovi političke stranke proglašavaju neprihvatljivima za potrebe bespovratnih sredstava u 2015. – Odluka kojom se odobravaju bespovratna sredstva u 2017. i koja predviđa predfinanciranje u iznosu od 33 % najvišeg iznosa bespovratnih sredstava i obvezu dostavljanja bankarske garancije – Obveza nepristranosti – Prava obrane – Financijska uredba – Pravila za primjenu Financijske uredbe – Uredba (EZ) br. 2004/2003 – Proporcionalnost – Jednako postupanje”

U predmetu T-48/17,

Alliance for Direct Democracy in Europe ASBL (ADDE), sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koji su u početku zastupali L. Defalque i L. Ruessmann, zatim M. Modrikanen i naposljetku Y. Rimokh, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju C. Burgos i S. Alves, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje, s jedne strane, odluke Parlamenta od 21. studenoga 2016., kojom su određeni troškovi proglašeni neprihvatljivima za potrebe bespovratnih sredstava u financijskoj godini 2015. i, s druge strane, odluke Parlamenta FINS-2017-13 od 12. prosinca 2016. koja se odnosi na dodjelu bespovratnih sredstava tužitelju u financijskoj godini 2017., jer ta odluka ograničava predfinanciranje na 33 % maksimalnog iznosa bespovratnih sredstava te ga uvjetuje dostavom bankarske garancije.

OPĆI SUD (osmo prošireno vijeće),

u sastavu: A. M. Collins (izvjestitelj), predsjednik, M. Kancheva, R. Barents, J. Passer i G. De Baere, suci,
tajnik: F. Oller, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 8. svibnja 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužitelj, Alliance for Direct Democracy in Europe ASBL (ADDE), politička je stranka na europskoj razini, u smislu članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2004/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o propisima kojima se uređuju političke stranke na europskoj razini i pravilima o njihovu financiranju (SL 2003., L 297, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 149.).
- 2 Tužitelj je 30. rujna 2014. podnio zahtjev za financiranje iz općeg proračuna Europske unije u financijskoj godini 2015., na temelju članka 4. Uredbe br. 2004/2003.
- 3 Tijekom svojeg sastanka od 15. prosinca 2014., Predsjedništvo Europskog parlamenta donijelo je odluku FINS-2015-14, kojom je tužitelju dodijelilo bespovratna sredstva u najvišem iznosu od 1 241 725 eura za financijsku godinu 2015.
- 4 Vanjski revizor donio je 18. travnja 2016. svoje izvješće o reviziji u kojem je troškove u iznosu od 157 935,05 eura u financijskoj godini 2015. smatrao neprihvatljivima.
- 5 Od svibnja 2016. službe Parlamenta izvršile su dodatne kontrole. Slijedom tih kontrola Parlament je 23. svibnja 2016. uputio dopis tužitelju u kojem ga je izvijestio o odluci svojeg predsjedništva od 9. svibnja 2016., kojom su razrađeni kriteriji za tumačenje zabrane financiranja kampanja za referendum.
- 6 Službe Parlamenta izvršile su 26. i 27. rujna 2016. inspekcijski posjet prostorijama tužitelja.
- 7 Tužitelj je 30. rujna 2016. podnio zahtjev za financiranje iz općeg proračuna Europske unije u financijskoj godini 2017.
- 8 Dopisom od 14. listopada 2016., glavni direktor za financije Parlamenta obavijestio je tužitelja da se, nakon izvješća vanjske revizije i dodatnih kontrola koje su izvršile službe Parlamenta, niz troškova smatra neprihvatljivima u financijskoj godini 2015. Tužitelj je pozvan da podnese svoja očitovanja najkasnije do 4. studenoga 2016.
- 9 Tužitelj je 2. studenoga 2016. podnio svoja očitovanja na dopis glavnog direktora za financije Parlamenta od 14. listopada 2016. Osim toga, tužitelj je zatražio da bude saslušan tijekom sastanka Predsjedništva Parlamenta namijenjenog donošenju odluke o završnom izvješću koje je tužitelj podnio za financijsku godinu 2015.
- 10 Glavni tajnik Parlamenta pozvao je 10. studenoga 2016. Predsjedništvo Parlamenta da donese odluku o završnom izvješću koje je tužitelj podnio za financijsku godinu 2015., proglašavajući određene troškove neprihvatljivima.
- 11 Na svojem sastanku od 21. studenoga 2016. Predsjedništvo Parlamenta ispitalo je završno izvješće koje je tužitelj podnio nakon zaključenja svojih bilanci za financijsku godinu 2015. Neprihvatljivim je proglasilo iznos od 500 615,55 eura te je odredilo konačna bespovratna sredstva dodijeljena tužitelju u iznosu od 820 725,08 eura. Sukladno tomu, zatražilo je od tužitelja da vrati iznos od 172 654,92 eura (u daljnjem tekstu: pobijana odluka o financijskoj godini 2015.).
- 12 Glavni tajnik Parlamenta pozvao je 5. prosinca 2016. Predsjedništvo da donese svoju odluku o zahtjevima za financiranje iz općeg proračuna Europske unije u financijskoj godini 2017., koje je podnio niz političkih stranaka i zaklada na europskoj razini, među kojima i tužitelj.

13 Tijekom sastanka od 12. prosinca 2016., Predsjedništvo Parlamenta donijelo je odluku FINS-2017-13, kojom su tužitelju za financijsku godinu 2017. dodijeljena bespovratna sredstva u najvišem iznosu od 1 102 642,71 eura i kojom je predviđeno da će predfinanciranje biti ograničeno na 33 % najvišeg iznosa bespovratnih sredstava, i to pod uvjetom dostave bankarske garancije na prvi poziv (u daljnjem tekstu: pobijana odluka o financijskoj godini 2017.). Ta je odluka potpisana i dostavljena tužitelju 15. prosinca 2016.

Postupak i zahtjevi stranaka

14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 27. siječnja 2017. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

15 Zasebnim aktom, podnesenim tajništvu Općeg suda istog dana, tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Taj je zahtjev odbijen rješenjem od 14. ožujka 2017., ADDE/Europski parlament (T-48/17 R, neobjavljeno, EU:T:2017:170). Odlučeno je i da će se o troškovima tog postupka odlučiti naknadno.

16 Nakon dovršetka pisanog dijela postupka, tužitelj je pozvan na raspravu početno zakazanu za 6. lipnja 2018., odgođenu zbog nedostupnosti zastupnika tužitelja.

17 Tužitelj je aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 30. srpnja 2018. podnio zahtjev za besplatnu pravnu pomoć, u skladu s odredbama članka 147. Poslovnika Općeg suda. Opći je sud rješenjem od 5. veljače 2019., ADDE/Europski parlament (T-48/17 AJ, neobjavljeno) odbio zahtjev za besplatnu pravnu pomoć, uzimajući u obzir očitovanja Parlamenta, te nakon što je tužitelju, u okviru mjera upravljanja postupkom, predviđenih člankom 89. Poslovnika, postavio određena pitanja i pozvao ga da podnese određene dokumente.

18 Nakon što je tužitelj imenovao novog zastupnika, Opći sud saslušao je izlaganja stranaka, kao i njihove odgovore na usmena pitanja koja im je postavio na raspravi održanoj 8. svibnja 2019.

19 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

- poništi pobijanu odluku o financijskoj godini 2015.;
- poništi pobijanu odluku o financijskoj godini 2017. u dijelu u kojem ograničava iznos predfinanciranja na 33 % najvećeg iznosa bespovratnih sredstava i uvjetuje predfinanciranje dostavom bankarske garancije;
- naloži Parlamentu snošenje troškova.

20 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu kao neosnovanu;
- naloži tužitelju snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

Pravo

O zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015.

- 21 U prilog svojem zahtjevu za poništenje odluke kojom su određeni troškovi u financijskoj godini 2015. proglašeni neprihvatljivima, tužitelj ističe tri tužbena razloga, pri čemu se prvi temelji na povredi načela dobre uprave i prava obrane, drugi na povredama članka 7. i 9. Uredbe br. 2004/2003, a treći na povredi načela proporcionalnosti i jednakog postupanja.
- 22 Budući da tužba ne sadržava nikakvu argumentaciju u odnosu na treći tužbeni razlog, koji je stoga postavljen na apstraktan način, navedeni je razlog nedopusšten zato što puko pozivanje na načelo prava Unije čija se povreda tvrdi, a da se pritom na navedu činjenični i pravni elementi na kojima se ta tvrdnja temelji, ne udovoljava zahtjevima članka 76. točke (d) Poslovnika (presuda od 3. svibnja 2007., Španjolska/Komisija, T-219/04, EU:T:2007:121, t. 89.).

O navodnoj povredi načela dobre uprave i prava obrane

- 23 Prvi tužbeni razlog istaknut u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015. podijeljen je na dva dijela. U prvom dijelu tog tužbenog razloga tužitelj tvrdi da je Parlament povrijedio načelo dobre uprave, kao i članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), time što pobijana odluka o financijskoj godini 2015., zbog sastava Predsjedništva Parlamenta nije ni pravična ni nepristrana. Tužitelj naime ističe da u tom predsjedništvu, koje se sastoji od predsjednika i četrnaest potpredsjednika Parlamenta, nema nijednog predstavnika „euroskeptičnih” stranaka. Prema tome, imajući njegov sastav u vidu, navedeno predsjedništvo ne može osigurati nepristranu i objektivnu kontrolu sredstava koje se dodjeljuju europskim političkim strankama i s njima povezanim političkim zakladama. To je osim toga potvrđeno i osnivanjem neovisnog tijela u tu svrhu, na temelju članka 6. Uredbe (EU, Euroatom) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada (SL 2014., L 317, str. 1.).
- 24 Nadalje, tužitelj tvrdi da je Ulrike Lunacek, potpredsjednica Parlamenta, koja pripada Klubu zastupnika Zelenih/Europskog slobodnog saveza, i članica Predsjedništva Parlamenta, prije održavanja sastanka koji je doveo do donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2015. dala javne izjave koje pokazuju njezinu netrpeljivost i manjak nepristranosti prema njemu.
- 25 Drugim dijelom prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015., tužitelj ističe povredu prava obrane, posebice prava na saslušanje, zajamčenog člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje i člankom 224. tada važećeg Poslovnika Parlamenta. Tužitelj tvrdi da njegova pisana očitovanja od 2. studenoga 2016. nisu dostavljena Predsjedništvu Parlamenta. Prema tužitelju, u bilješci koju je glavni tajnik Parlamenta uputio navedenom predsjedništvu samo je stajalo da su ta očitovanja dostupna na zahtjev. Tužitelj isto tako navodi da, unatoč zahtjevu u tom smislu, nije bio pozvan radi saslušanja pred Predsjedništvom tijekom sastanka na kojem je usvojena pobijana odluka o financijskoj godini 2015. Naposljetku, ističe da je pobijana odluka o financijskoj godini 2015. već bila donesena i potpisana prije sastanka Predsjedništva Parlamenta od 21. studenoga 2016., s obzirom na to da mu je upućena elektroničkom poštom prije predviđenog kraja navedenog sastanka.
- 26 U svojoj replici, tužitelj dodaje da glavni financijski direktor ili glavni tajnik Parlamenta u svojoj bilješci Predsjedništvu Parlamenta nisu uzeli u razmatranje, komentirali ili pobili njegova pisana očitovanja od 2. studenoga 2016. Prema tužitelju, pismo navedenog glavnog financijskog tajnika od 14. listopada

2016., koje mu je upućeno, i bilješka tog tajnika od 10. studenoga 2016., koja je upućena tom predsjedništvu, su identični. Imajući u vidu ta razmatranja, tužitelj tvrdi da je povrijeđeno njegovo pravo da bude saslušan pred nadležnim tijelom, odnosno pred tim predsjedništvom.

27 Parlament osporava argumente tužitelja.

28 U odnosu na povredu načela dobre uprave, Parlament tvrdi da tužitelj nije pružio nijedan dokaz o navodnoj pristranosti njegova predsjedništva. Osim toga, nadležnost navedenog predsjedništva za donošenje odluka o financiranju političkih stranaka na europskoj razini proizlazi iz članka 224. tada važećeg Poslovnika Europskog parlamenta i članka 4. Odluke Predsjedništva Parlamenta od 29. ožujka 2004. kojom je određen način primjene Uredbe br. 2004/2003, kako je izmijenjena (SL 2014., C 63, str. 1.; u daljnjem tekstu: odluka Predsjedništva od 29. ožujka 2004.), a da tužitelj nije istaknuo nijedan prigovor nezakonitosti protiv tih odredaba. Osim toga, Parlament je istaknuo da Uredba br. 1141/2014 nije primjenjiva u ovom slučaju i da, u svakom slučaju, nadležnost za donošenje odluka o zahtjevima za financiranje još uvijek pripada Parlamentu, a ne nezavisnom tijelu osnovanom na temelju te uredbe.

29 Parlament u odgovoru na repliku tvrdi da se tužiteljevi navodi koji se odnose na izostanak nepristranosti člana njegova Predsjedništva tiču samo jednog člana tog tijela. Osim toga, po njegovu mišljenju, navodi o kojima je riječ ne pokazuju izostanak nepristranosti, nego upućuju jedino na to da je taj član već bio razmotrio pitanje i odlučio na koji će način glasovati tijekom sastanka navedenog predsjedništva.

30 Što se tiče navodne povrede prava obrane i prava na saslušanje, Parlament tvrdi da je tužitelj bio pozvan iznijeti svoja očitovanja o činjenici da bi se niz troškova mogao smatrati neprihvatljivim u financijskoj godini 2015., što je on i učinio 2. studenoga 2016. Po njegovu mišljenju, ta je očitovanja ispitaio glavni financijski direktor, koji je smatrao da ona ne mogu dovesti u pitanje neprihvatljivost troškova o kojima je riječ. Štoviše, ističe da se bilješka njegova glavnog tajnika od 10. studenoga 2016., kojom je njegovo Predsjedništvo pozvano donijeti pobijanu odluku o financijskoj godini 2015., pozivala upravo na navedena očitovanja. Osim toga, navodi da je u toj bilješci dodano da se u ta ista očitovanja može na zahtjev izvršiti uvid u njegovu tajništvo. Naposljetku, što se tiče tvrdnje da je navedena odluka donesena i potpisana prije sastanka navedenog predsjedništva, tvrdi da je ta odluka pripremljena prije navedene sjednice, ali je tužitelju poslana tek nakon što ju je Predsjedništvo razmotrilo i donijelo.

31 Opći sud smatra da valja prvo razmotriti drugi dio prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015.

32 U skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje, pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

33 Prema članku 224. stavku 3. tada važećeg Poslovnika Europskog parlamenta, Predsjedništvo Parlamenta, nakon kraja proračunske godine, prihvaća konačna izvješća o aktivnostima i konačne financijske izvještaje političkih stranaka koje su dobile potporu. Prema stavku 5. istog članka, Predsjedništvo djeluje na temelju prijedloga glavnog tajnika. Osim u slučajevima navedenima u stavcima 1. i 4. tog članka, prije nego što donese odluku, Predsjedništvo sasluša predstavnike određene političke stranke.

34 Nadalje, poštovanje prava obrane opće je načelo prava Unije koje se primjenjuje kada uprava namjerava protiv neke osobe poduzeti mjeru koja će za nju biti štetna. Na temelju tog načela, adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese mora se omogućiti da učinkovito iznesu svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku. Za to im se mora ostaviti razuman rok (presuda od 18. prosinca 2008., Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 36. i 37.).

- 35 Kao prvo, što se tiče tužiteljeva prigovora prema kojem on nije saslušan u okviru rasprave tijekom sastanka Predsjedništva Parlamenta na kojem je donesena pobijana odluka o financijskoj godini 2015., dovoljno je utvrditi da mu ni predmetni poslovnik ni opće načelo poštovanja prava obrane ne daju pravo na službeno saslušanje, jer je mogućnost podnošenja pisanih očitovanja dovoljna za osiguranje prava na saslušanje (vidjeti, po analogiji, presude od 27. rujna 2005., Common Market Fertilizers/Komisija, T-134/03 i T-135/03, EU:T:2005:339, t. 108., i od 6. rujna 2013, Bank Melli Iran/Vijeće, T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397, t. 105.). Isto je tako nesporno da je tužitelj 2. studenoga 2016. mogao iznijeti svoja pisana očitovanja.
- 36 Kao drugo, što se tiče prigovora tužitelja prema kojem njegova pisana očitovanja od 2. studenoga 2016. nisu bila dostavljena Predsjedništvu Parlamenta, valja istaknuti da se točke 5. i 6. bilješke glavnog tajnika od 10. studenoga 2016., kojom je Predsjedništvo Parlamenta pozvano donijeti pobijanu odluku o financijskoj godini 2015., pozivaju na ta očitovanja, time upućujući da su ona uzeta u obzir, uz dodatak da su izvorni dokumenti dostupni na zahtjev u tajništvu Parlamenta. Slijedom navedenog, taj se prigovor ne može prihvatiti.
- 37 Kao treće, valja odbaciti tužiteljev navod prema kojem je pobijana odluka o financijskoj godini 2015. donesena i potpisana prije sastanka Predsjedništva Parlamenta, s obzirom na to da je navedena odluka poslana tužitelju elektroničkom poštom 21. studenoga 2016. u 19 sati i 16 minuta, odnosno prije kraja tog sastanka. Kao što je Parlament osnovano istaknuo, ne postoji niti jedna zapreka da nacrt odluke bude pripremljen prije sastanka, kao u ovom slučaju. Nadalje, Parlament objašnjava da je ta odluka poslana tužitelju tek nakon što je Predsjedništvo Parlamenta razmotrilo pitanje i donijelo odluku o kojoj je riječ. Valja stoga utvrditi da tužitelj nije dostavio nijedan dokaz na temelju kojeg bi se moglo smatrati da je to posljednje utvrđenje netočno. Stoga taj prigovor treba odbiti.
- 38 Kao četvrto, što se tiče tužiteljeva argumenta da njegova pisana očitovanja od 2. studenoga 2016. nisu uzeta u razmatranje, te da ih glavni tajnik Parlamenta i glavni financijski direktor Parlamenta nisu ni komentirali ni odbacili u bilješci ovog potonjeg od 10. studenoga 2016., valja utvrditi da se navedena bilješka izričito poziva na ta očitovanja i navodi da su uzeta u razmatranje za potrebe prijedloga o kojem je riječ. Prema tome, Parlament se ne može smatrati odgovornim za povredu tužiteljevih prava obrane s te osnove. Što se tiče tužiteljevih navoda da pobijana odluka o financijskoj godini 2015. ne odgovara na pravilan način na argumente iznesene u njegovim očitovanjima, na tužitelju je da osporava osnovanost te odluke, kako je osim toga i učinio u okviru drugog tužbenog razloga, iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015.
- 39 Prema tome, valja odbiti kao neosnovan drugi dio prvog tužbenog razloga istaknutog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015.
- 40 Što se tiče prvog dijela prvog tužbenog razloga istaknutog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015., treba istaknuti da, prema članku 41. stavku 1. Povelje, naslovljenom „Pravo na dobru upravu”, svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.
- 41 U tom pogledu, valja ponoviti da pravo da institucije predmete obrađuju nepristrano, zajamčeno člankom 41. stavkom 1. Povelje, predstavlja opće načelo prava Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 20. prosinca 2017., Španjolska/Vijeće, C-521/15, EU:C:2017:982, t. 88. i 89.).
- 42 Prema sudskoj praksi, načelo dobre uprave podrazumijeva, među ostalim, obvezu nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 8. lipnja 2017., Schniga/OCVV, C-625/15 P, EU:C:2017:435, t. 47.).
- 43 Nadalje, obveza nepristranosti obuhvaća, s jedne strane, subjektivnu nepristranost, u smislu da nijedan član institucije u pitanju koji je zadužen za predmet ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude i, s druge strane, objektivnu nepristranost, u smislu da institucija mora pružiti dovoljno jamstava da

isključi svaku osnovanu sumnju u tom pogledu (presuda od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 155.; od 20. prosinca 2017., Španjolska/Vijeće, C-521/15, EU:C:2017:982, t. 91., i od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 27.).

- 44 Konkretno, kada je riječ o izjavama koje mogu dovesti u sumnju postojanje nepristranosti, valja podsjetiti da ono što je u tom smislu bitno jest njihov stvarni smisao, a ne njihova doslovna forma. K tomu, pitanje mogu li izjave predstavljati povredu prava na dobru upravu, a osobito prava na nepristranu obradu predmeta, treba ocijeniti u kontekstu posebnih okolnosti u kojima su sporne izjave iznesene. Posebice, valja ispitati jesu li izjave ograničene samo na isticanje postojanja mogućnosti povrede primjenjivih pravila ili prejudiciraju konačnu odluku u tom pogledu (vidjeti u tom smislu presudu od 30. rujna 2003., Atlantic Container Line i dr./Komisija, T-191/98 i T-212/98 do T-214/98, EU:T:2003:245, t. 445. i 448.).
- 45 K tomu, kada Parlament raspolaze širokom diskrecijskom ovlašću, sudski nadzor koji se primjenjuje na izvršavanje te ovlasti ograničen je na provjeru poštovanja pravila postupka i obveze obrazlaganja, kao i materijalne točnosti činjenica, nepostojanja očite pogreške u ocjeni i zlouporabe ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 20. svibnja 2009., VIP Car Solutions/Parlament, T-89/07, EU:T:2009:163, t. 56., i od 10. studenoga 2015., GSA i SGI/Parlament, T-321/15, neobjavljenu, EU:T:2015:834, t. 33.). No, u slučaju kada institucije raspolažu takvom diskrecijskom ovlašću, poštovanje jamstava koja u upravnim postupcima pruža pravni poredak Unije, uključujući načelo dobre uprave i osobito obvezu nepristranosti, ima još veću važnost (vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14.). U ovom slučaju, budući da se radi o upravnom postupku koji se odnosi na pravne ocjene i složena računovodstvena pitanja, valja utvrditi da Parlament raspolaze s određenom marginom procjene radi donošenja odluke o prihvatljivosti troškova koje je imao tužitelj u financijskoj godini 2015., na temelju, među ostalim, članaka 7. i 8. Uredbe br. 2004/2003.
- 46 Upravo u svjetlu navedenih razmatranja valja ispitati i predmetni slučaj.
- 47 Kao prvo, tužitelj smatra da je, po svojoj prirodi, sastav Predsjedništva Parlamenta sam po sebi dovoljan da dovede u pitanje nepristranost tog tijela. Taj se argument ne može prihvatiti zbog triju razloga.
- 48 Valja prije svega istaknuti da je Predsjedništvo Parlamenta kolegijalno tijelo sastavljeno od predsjednika i četrnaest potpredsjednika Parlamenta, koje su izabrali članovi Parlamenta, na temelju članaka 16. i 17. tada važećeg Poslovnika Europskog parlamenta. Prema tome, sastav tog tijela odražava postojeći pluralitet u okviru samog Parlamenta.
- 49 Nadalje, nije relevantno to što je Uredba br. 1141/2014 stvorila neovisno tijelo radi izvršavanja određenih funkcija u odnosu na političke zaklade na europskoj razini, imajući u vidu da navedena uredba nije primjenjiva na činjenice koje se nalaze u pozadini ovog spora. Naime, prema njezinu članku 41., ta je uredba postala primjenjiva tek 1. siječnja 2017. U svakom slučaju, prema članku 18. stavku 4. iste uredbe, u vezi s člankom 5. stavkom 1. Odluke Predsjedništva Parlamenta od 12. lipnja 2017. o utvrđivanju postupaka za provedbu Uredbe br. 1141/2014 (SL 2017., C 205, str. 2.), nadležnost za donošenje odluka o zahtjevima za financiranje još uvijek pripada Parlamentu.
- 50 Naposljetku, kao što je osnovano istaknuo Parlament, treba primijetiti da tužitelj nije istaknuo prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a protiv odredaba koje uređuju sastav Predsjedništva Parlamenta i njegovu nadležnost za donošenje odluka o financiranju stranaka i političkih zaklada na europskoj razini, osobito članaka 24. i 25. tada važećeg Poslovnika Europskog parlamenta i članka 4. Odluke Predsjedništva od 29. ožujka 2004.

- 51 Kao drugo, što se tiče ponašanja jednog od članova Predsjedništva Parlamenta, tužitelj tvrdi da je iz javnih nastupa navedenog člana vidljiv manjak nepristranosti prema njemu uoči sastanka tog predsjedništva od 21. studenoga 2016.
- 52 Kako bi se ocijenila osnovanost tužiteljeva prigovora o izjavama koje je dao taj član Predsjedništva Parlamenta, valja uzeti u obzir niz elemenata, poput sadržaja spornih izjava, funkcije osobe koja je dala te izjave te uloge koju ta osoba obavlja u postupku donošenja odluke.
- 53 Što se tiče spornih izjava, valja istaknuti da je u ovom slučaju klub zastupnika kojem pripada član Predsjedništva Parlamenta o kojem je riječ, 17. studenoga 2016. izdao priopćenje za medije koje sadržava izjavu tog člana prema kojoj „mi očekujemo da izvješće revizije bude potvrđeno na sjednici Predsjedništva Europskog parlamenta ovog ponedjeljka i da tijela Parlamenta daju čvrst i nedvosmislen odgovor” i da „sredstva moraju biti vraćena, a UKIP mora odgovarati za svoju prijevartnu manipulaciju biračkog tijela Ujedinjene Kraljevine”. To priopćenje dodalo je da je tužitelj politička stranka na europskoj razini kojom dominira UKIP, odnosno UK Independence Party (Stranka za neovisnost Ujedinjene Kraljevine).
- 54 Osim toga, 18. studenoga 2016. član Predsjedništva Parlamenta o kojem je riječ objavio je na društvenim mrežama svoj komentar da „je potrebna velika drskost da se u svakoj prigodi blati [Unija], dok se istovremeno nezakonito prisvajaju [Unijina] sredstva”. U odgovoru na komentar treće osobe na društvenim mrežama, član Predsjedništva dodao je kako slijedi: „govorim ovdje o prijevartnom korištenju sredstava!”
- 55 Zapisnik sa sastanka Predsjedništva Parlamenta od 21. studenoga 2016., dostupan na internetskoj stranici Parlamenta, o kojem je Opći sud ispitivao Parlament tijekom rasprave, spominje činjenicu da je član Predsjedništva prisustvovao sastanku i sudjelovao u raspravama koje su dovele do donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2015. Osim toga, prema tom zapisniku, jedina intervencija člana Predsjedništva tijekom rasprave o toj točki dnevnog reda došla je od dotičnog člana, što dovodi do zaključka da je ta osoba igrala aktivnu ulogu tijekom rasprava, iako je odluka donesena na prijedlog glavnog tajnika Europskog parlamenta.
- 56 Prema tome, valja istaknuti da je član Predsjedništva Parlamenta dao izjave koje, sa stajališta vanjskog promatrača, mogu dovesti do zaključka da je navedeni član već odlučio o tom pitanju prije donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2015. Naime, predmetne izjave nisu bile ograničene samo na utvrđenje pukog postojanja rizika povrede primjenjivih pravila, nego su naznačile da je uzimanje sredstava bilo „nezakonito” i „prijevartno”. Nadalje, iako taj član nije obnašao dužnost izvjestitelja ili predsjednika, Europski parlament je tijekom rasprave priznao da je u Predsjedništvu dotični član bio, zajedno s još jednim drugim članom, odgovoran za praćenje predmeta o financiranju političkih stranaka na europskoj razini.
- 57 K tomu, argumenti koje je Parlament iznio u odgovoru na repliku, prema kojima su ti komentari došli od samo jednog člana njegova Predsjedništva, pokazujući samo da je dotični član već bio razmotrio pitanje i odlučio o načinu na koji će glasovati, nisu uvjerljivi.
- 58 Kao prvo, činjenica da se sumnje u postojanje nepristranosti vežu samo uz jednu osobu u kolegijalnom tijelu sastavljenom od petnaest članova nije nužno odlučna, imajući u vidu to da je ta osoba mogla izvršiti odlučujući utjecaj tijekom vijećanja (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu ESLJP-a od 23. travnja 2015., *Morice protiv Francuske*, CE:ECHR:2015:0423JUD 002936910, t. 89.). U tom pogledu, valja podsjetiti na aktivnu ulogu koju je odigrao dotični član tijekom sjednice Predsjedništva Parlamenta, kako to proizlazi iz zapisnika (vidi gornju točku 55.).
- 59 Kao drugo, što se tiče argumenta Parlamenta da su sporne izjave samo uputile na način na koji će glasovati dotični član njegova Predsjedništva, valja istaknuti da je važno ne samo to da navedeno Predsjedništvo donosi svoje odluke na nepristran način, nego i da ponudi dostatna jamstva za

isključenje svake opravdane sumnje u tom pogledu, u skladu sa sudskom praksom navedenom u gornjoj točki 43. Imajući u vidu kategorički i nedvosmislen sadržaj navedenih izjava, danih prije donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2015., mora se konstatirati da je u ovom slučaju privid nepristranosti ozbiljno kompromitiran.

- 60 U tom kontekstu, Parlament se ne može s uspjehom pozvati na činjenicu da je član njegova Predsjedništva, koji je autor spornih izjava, mogao iznijeti svoje osobno mišljenje, zato što članovi kolegijalnog tijela načelno ne mogu javno iznositi svoje stajalište o predmetu koji je u tijeku zbog rizika da će ugroziti zahtjev nepristranosti.
- 61 Naime, Europski parlament mora ponuditi dostatna jamstva u svrhu isključenja svake sumnje o nepristranosti njegovih članova tijekom donošenja odluka administrativne prirode, što podrazumijeva da se članovi suzdrže od davanja javnih izjava koje se odnose na dobro ili loše upravljanje sredstvima dodijeljenima političkim strankama na europskoj razini, kada su postupci ispitivanja u tijeku.
- 62 Imajući navedeno u vidu, valja prihvatiti prvi dio prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015.

O navodnoj povredi članaka 7. i 9. Uredbe (EZ) br. 2004/2003

- 63 Svojim drugim tužbenim razlogom, iznesenim u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015., tužitelj tvrdi da je Parlament povrijedio članke 7. i 9. Uredbe br. 2004/2003 smatrajući da su određeni troškovi neprihvatljivi jer su iskorišteni za financiranje nacionalnih političkih stranaka i kampanje za referendum. Točnije, tužitelj osporava zaključke o neprihvatljivosti koji se odnose, kao prvo, na financiranje određenih istraživanja u Ujedinjenoj Kraljevini, kao drugo, na plaćanja u korist tri konzultanta u Ujedinjenoj Kraljevini te, kao treće, na određena plaćanja povezana s Belgijskom narodnom strankom. Kao četvrto, tužitelj osporava osnovanost navedene odluke jer ta odluka smatra neprihvatljivima određena plaćanja jednom dobavljaču zbog navodnog sukoba interesa.
- 64 Imajući u vidu zaključak koji proizlazi iz ispitivanja prvog tužbenog razloga istaknutog u prilog zahtjevu za poništenje odluke o financijskoj godini 2015., Opći sud u ovom slučaju ocjenjuje da je u okviru drugog tužbenog razloga oportuno odlučiti samo o prigovoru koji se odnosi na ocjenu neprihvatljivosti troškova povezanih s istraživanjem provedenim u sedam država članica u prosincu 2015.
- 65 Tužitelj osporava tumačenje Parlamenta prema kojem je financiranje tog istraživanja u sedam država članica protivno članku 7. stavku 1. Uredbe br. 2004/2003 koji se odnosi na zabranu neizravnog financiranja nacionalne političke stranke. K tomu, tužitelj osporava činjenicu da se troškovi tog istraživanja mogu proglasiti neprihvatljivima zbog zabrane financiranja kampanja za referendum, predviđene člankom 8. četvrtim stavkom navedene uredbe.
- 66 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 67 Parlament naglašava da su se istraživanja provedena nakon parlamentarnih izbora u Ujedinjenoj Kraljevini između lipnja i prosinca 2015. djelomično odnosila na pitanja nacionalne politike, ali uglavnom na referendum o Brexitu. U svojem odgovoru na repliku, Parlament sugerira da je istraživanje koje je provedeno u sedam država članica sadržavalo pitanja koja se odnose na pripadnost Ujedinjene Kraljevine Uniji i stajališta ispitanika u odnosu na referendum o Brexitu.
- 68 U odgovoru na pitanja Općeg suda tijekom rasprave, Parlament je tvrdio da je istraživanje provedeno u sedam zemalja članica bilo orijentirano na Ujedinjenu Kraljevinu i u biti se odnosilo na referendum o Brexitu, u korist UKIP-a.

- 69 Što se tiče istraživanja provedenih nakon parlamentarnih izbora u Ujedinjenoj Kraljevini između lipnja i prosinca 2015., iz pobijane odluke o financijskoj godini 2015. proizlazi da su troškovi koji se odnose na ta istraživanja smatrani neprihvatljivima zbog dvaju razloga, odnosno zbog zabrane neizravnog financiranja nacionalne političke stranke, predviđene člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2004/2003, i zbog zabrane financiranja kampanje za referendum iz članka 8. četvrtog stavka iste uredbe. Naime, prema navedenoj odluci, ta istraživanja odnosila su se uglavnom na referendum o Brexitu, a neka su se dijelom odnosila i na pitanja nacionalne politike.
- 70 U skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2004/2003, financiranje političkih stranaka na europskoj razini iz općeg proračuna Unije ili nekog drugog izvora ne smije služiti za izravno ili neizravno financiranje drugih političkih stranaka, a posebno nacionalnih stranaka ili kandidata.
- 71 Valja ponoviti i da postoji neizravno financiranje nacionalne političke stranke kada ona pribavi financijsku korist, primjerice tako što izbjegne troškove koje bi morala snositi, čak i ako nije proveden nikakav izravan prijenos sredstava (presuda od 27. studenoga 2018., *Mouvement pour une Europe des nations et des libertés/Parlament*, T-829/16, u žalbenom postupku, EU:T:2018:840, t. 72.). U cilju te ocjene, valja uputiti na skup, među ostalim, vremenskih i zemljopisnih indicija te indicija koje se odnose na sadržaj financiranog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 27. studenoga 2018., *Mouvement pour une Europe des nations et des libertés/Parlament*, T-829/16, u žalbenom postupku, EU:T:2018:840, t. 83.).
- 72 Što se tiče zabrane financiranja kampanja za referendum, valja istaknuti da članak 8. četvrti stavak Uredbe br. 2004/2003 utvrđuje da se prihvatljivi rashodi ne mogu koristiti za financiranje kampanja za referendum.
- 73 Osim toga, u odluci od 9. svibnja 2016., Predsjedništvo Parlamenta objasnilo je da odluka o tome predstavlja li aktivnost neke političke stranke na europskoj razini kampanju za referendum posebno ovisi o određenim pretpostavkama, odnosno, kao prvo, o tome je li eventualno održavanje referenduma već objavljeno, pa čak i ako nije bilo službene objave; kao drugo, o tome postoji li neposredna i očigledna veza između predmetne aktivnosti političke stranke i pitanja na koje se referendum odnosi; kao treće, postoji li vremenska bliskost između predmetne aktivnosti političke stranke i datuma predviđenog za referendum, čak i neslužbenog. U tom pogledu, valja istaknuti da Europski parlament ne osporava da pobijana odluka o financijskoj godini 2015. primjenjuje kriterije precizirane odlukom tog predsjedništva od 9. svibnja 2016.
- 74 U kontekstu tih razmatranja valja ispitati osnovanost pobijane odluke o financijskoj godini 2015. u dijelu u kojem se troškovi povezani s istraživanjem napravljenim u sedam država članica smatraju neprihvatljivima.
- 75 Iz dokumenata koji sadržavaju rezultate istraživanja provedenog u sedam država članica proizlazi da je ono organizirano u Belgiji, Francuskoj, Mađarskoj, Nizozemskoj, Poljskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, na uzorku od oko 1000 osoba u svakoj državi. Pitanja, koja su bila ista u svih sedam država članica, odnosila su se na pripadnost tih država članica Uniji, način glasovanja ispitanika na eventualnom referendumu o pripadnosti Uniji, reformu uvjeta pripadnosti Uniji, način na koji je Savezna Republika Njemačka upravljala izbjegličkom krizom, prihvatanje izbjeglica u svakoj od sedam država članica, prijetnje sigurnosti u sedam država članica, sudjelovanje sedam država članica u europskim oružanim snagama, i na šengensko područje.
- 76 Kao prvo, valja konstatirati da dio istraživanja proveden u sedam država članica, koji se odnosi na Ujedinjenu Kraljevinu, pripada u područje primjene zabrane financiranja kampanja za referendum predviđene člankom 8. četvrtim stavkom Uredbe br. 2004/2003, s obzirom na to da je zakonodavstvo o održavanju referenduma u Ujedinjenoj Kraljevini konačno doneseno u prosincu 2015., odnosno u trenutku navedenog istraživanja, i da je sadržaj tog dijela u velikoj mjeri usko povezan s tim referendumom.

- 77 S druge strane, treba konstatirati da ta razmatranja nisu primjenjiva na dio istraživanja proveden u šest drugih država članica, gdje nikakav referendum tada nije bio predviđen. Osim toga, Europski parlament nije argumentirao, a još manje dokazao, da je navedeni dio mogao imati ikakav korisni učinak za kampanju za referendum o Brexitu u Ujedinjenoj Kraljevini. Prema tome, s tog gledišta, taj dio istraživanja ne može se smatrati kao da je namijenjen financiranju kampanje za referendum.
- 78 Kao drugo, što se tiče zabrane neizravnog financiranja nacionalne političke stranke, valja odbaciti argument, koji je iznio Parlament, da bi dio ankete koji se odnosi na šest drugih država članica bio od kakve koristi za UKIP. Naime, nije dokazano da je sadržaj tog dijela mogao imati ikakav koristan učinak za UKIP. K tomu, valja naglasiti da je taj dio ankete, osim u Ujedinjenoj Kraljevini, proveden i u šest drugih država članica, u kojima UKIP ne djeluje.
- 79 S obzirom na prethodno izneseno, ovaj prigovor valja prihvatiti.
- 80 Imajući u vidu zaključke iz gornjih točaka 62. 79., valja poništiti pobijanu odluku o financijskoj godini 2015.

O zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017.

- 81 U prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017., tužitelj ističe tri tužbena razloga, pri čemu se prvi temelji na povredi načela dobre uprave i prava obrane, drugi na povredi članka 134. Uredbe (EU, Euroatom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL 2012., L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.; u daljnjem tekstu: Financijska uredba) i članka 206. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe br. 966/2012 (SL 2012., L 362, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 183.; u daljnjem tekstu: Pravila za primjenu Financijske uredbe), a treći na povredi načela proporcionalnosti i jednakog postupanja.

O navodnoj povredi načela dobre uprave i prava obrane

- 82 Prvi tužbeni razlog istaknut u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017. podijeljen je na dva dijela. U prvom dijelu tužitelj tvrdi da je Europski parlament povrijedio načelo dobre uprave, kao i članak 41. Povelje. U tom pogledu, on se poziva na argumente istaknute u okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga istaknutog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015., navedene u gornjoj točki 23.
- 83 Drugim dijelom prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017., tužitelj ističe povredu prava obrane, posebice prava na saslušanje, zajamčenog člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje i člankom 224. tada važećeg Poslovnika Parlamenta. U prilog tom dijelu, tužitelj se kao prvo poziva na argumente istaknute u okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga u prilog zahtjevu za poništenje odluke o financijskoj godini 2015., navedene u gornjoj točki 25. Tužitelj kao drugo dodaje da se pobijana odluka o financijskoj godini 2017. zasniva na „dopunskom mišljenju” vanjskih revizora o njegovoj financijskoj održivosti, koje mu nije dostavljeno i na koje se nije mogao očitovati. Kao treće, tužitelj tvrdi da je potonja pobijana odluka negativno utjecala na njega, jer nije mogao dobiti traženu bankovnu garanciju i da je to u konačnici dovelo do njegove likvidacije 26. travnja 2017.
- 84 Parlament osporava tužiteljeve argumente.

- 85 Valja istaknuti da se tužitelj, u odnosu na prvi dio prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje odluke o financijskoj godini 2017., poziva na argumente iznesene u okviru zahtjeva za poništenje odluke o financijskoj godini 2015., a da se međutim nije pozvao na manjak nepristranosti koji proizlazi iz izjava člana Predsjedništva Parlamenta uoči donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2017.
- 86 U dijelu u kojem se tužitelj poziva na manjak nepristranosti Predsjedništva Parlamenta zbog njegova sastava, valja kao neosnovan odbiti prvi dio prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje odluke o financijskoj godini 2017., zbog istih razloga koji su izneseni u gornjim točkama 40. do 50.
- 87 Što se tiče drugog dijela prvog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje odluke o financijskoj godini 2017. koji se odnosi na povredu prava na saslušanje, valja prije svega istaknuti da, u smislu članka 224. stavka 1. tada važećeg Poslovnika Parlamenta, Predsjedništvo Parlamenta odlučuje o zahtjevu za financiranje koji je podnijela politička stranka na europskoj razini. Nadalje, prema stavku 5. istog članka, osim u slučajevima navedenima u stavicima 1. i 4., prije nego što donese odluku, Predsjedništvo sasluša predstavnike dotične političke stranke.
- 88 Prema tome, valja utvrditi da članak 224. tada važećeg Poslovnika Parlamenta ne dodjeljuje političkim strankama posebno pravo na saslušanje prije nego što Predsjedništvo Parlamenta donese odluku o njihovu zahtjevu za financiranje.
- 89 Međutim, unatoč tom utvrđenju koje se odnosi na članak 224. tada važećeg Poslovnika Parlamenta, treba ispitati može li se u okolnostima ovog slučaja tužitelj valjano pozvati na pravo na saslušanje koje se temelji neposredno na članku 41. stavku 2. Povelje. Naime, iz sudske prakse proizlazi da je poštovanje prava obrane temeljno načelo prava Unije koje mora biti zajamčeno, čak i ako ne postoji propis ili kada primjenjivi propis ne predviđa izričito takvu formalnost (vidjeti u tom smislu presude od 22. studenoga 2012., *M., C-277/11*, EU:C:2012:744, t. 86., i od 9. srpnja 1999., *New Europe Consulting i Brown/Komisija*, T-231/97, EU:T:1999:146, t. 42.).
- 90 U načelu, kada netko podnese zahtjev instituciji Unije, a osobito zahtjev za financiranje, treba se smatrati da je pravo na saslušanje poštovano kada institucija donese odluku nakon postupka provedenog na temelju elemenata koje je iznio podnositelj, a podnositelju nije dana dodatna mogućnost za saslušanje izvan argumenata koje je mogao iznijeti u trenutku podnošenja zahtjeva (vidjeti, u tom smislu, presude od 13. prosinca 1995. *Windpark Groothusen/Komisija*, T-109/94, EU:T:1995:211, t. 48., i od 15. rujna 2016., *AEDEC/Komisija*, T-91/15, neobjavljenu, EU:T:2016:477, t. 24.; vidjeti isto tako, u tom smislu i po analogiji, presudu od 30. travnja 2014., *Euris Consult/Parlament*, T-637/11, EU:T:2014:237, t. 119.).
- 91 Međutim, iznimno je moguće pozvati se na povredu prava na saslušanje kada institucija Unije utemelji svoju odluku na činjeničnim i pravnim razmatranjima kojih podnositelj nije bio svjestan ili na dokazima koje on nije podnio (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 1995., *Windpark Groothusen/Komisija*, T-109/94, EU:T:1995:211, t. 48., od 30. travnja 2014., *Euris Consult/Parlament*, T-637/11, EU:T:2014:237, t. 119. i od 15. rujna 2016., *AEDEC/Komisija*, T-91/15, neobjavljenu, EU:T:2016:477, t. 24.) ili kada podnositelju stavlja na teret određeno ponašanje, a da mu ne pruži priliku da učinkovito iznese svoje stajalište (vidjeti u tom smislu presudu od 9. srpnja 1999., *New Europe Consulting i Brown/Komisija*, T-231/97, EU:T:1999:146, t. 5. i 42. do 44.). Osim toga, valja istaknuti da je u okviru postupaka koji se odnose na plaćanje carina presuđeno da je došlo do povrede prava obrane kada tužitelj nije mogao iznijeti svoje stajalište o važnosti činjenica ili dokumenata uzetih u obzir u pobijanom aktu (vidjeti, u tom smislu, presude od 21. studenoga 1991., *Technische Universität München*, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 25.; od 19. veljače 1998., *Eyckeler & Malt/Komisija*, T-42/96, EU:T:1998:40, t. 86. do 88., i od 17. rujna 1998., *Primex Produkte Import-Export i dr./Komisija*, T-50/96, EU:T:1998:223, t. 63. do 71.).

- 92 Prigovor koji je tužitelj istaknuo treba ispitati s obzirom na ta razmatranja.
- 93 U ovom slučaju, kao prvo, pobijana odluka o financijskoj godini 2017. nedvojbeno predstavlja pojedinačnu mjeru prema tužitelju, u smislu članka 41. stavka 2. Povelje.
- 94 Kao drugo, suprotno tvrdnjama Parlamenta, riječ je o mjeri koja na njega nepovoljno utječe, jer odluka o dodjeli financiranja podliježe uvjetima koji propisuju nezanemarive troškove, odnosno obvezu dostavljanja bankarske garancije i ograničenje predfinanciranja u visini od 33 % najvišeg iznosa bespovratnih sredstava (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 23. listopada 1974., *Transocean Marine Paint Association/Komisija*, 17/74, EU:C:1974:106, t. 15. do 17., u vezi s povredom prava na saslušanje u okviru odobravanja izuzeća uz uvjete, na temelju odredbe koja je postala članak 101. stavak 3. UFEU-a).
- 95 Kao treće, tužitelj tvrdi da se pobijana odluka o financijskoj godini 2017. zasniva na „dopunskom mišljenju” vanjskih revizora o financijskoj održivosti, koje mu nije dostavljeno i na koje se nije mogao očitovati.
- 96 U tom pogledu, iako Europski parlament priznaje da tužitelju nije dostavio predmetno „dopunsko mišljenje” kao takvo, prije donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2017., valja istaknuti da bilješke glavnog tajnika Parlamenta od 10. studenoga i 5. prosinca 2016., koje je podnio sam tužitelj, a kojima je Predsjedništvo Parlamenta pozvano donijeti pobijane odluke, sadržavaju dvojbe vanjskih revizora o financijskoj održivosti tužitelja. Ispitan tijekom rasprave, tužitelj potvrđuje da je primio jednu kopiju bilješke navedenog glavnog tajnika od 10. studenoga 2016. tijekom tog istog mjeseca. K tomu, te dvojbe o financijskoj održivosti tužitelja nalaze se isto tako i u izvješću o reviziji vanjskih revizora od 18. travnja 2016., za koje tužitelj potvrđuje da je za njih saznao iz pisma vanjskim revizorima od 10. svibnja 2016.
- 97 Prema tome, vodeći računa o činjenici da je tužitelj već bio svjestan dvojbi o financijskoj održivosti na temelju kojih je donesena pobijana odluka o financijskoj godini 2017., on se ne može pozvati na povredu prava na saslušanje u vezi s činjenicom koje je bio svjestan prije donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2017.
- 98 Imajući navedeno u vidu, valja odbiti kao neosnovan prvi tužbeni razlog iznesen u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017.

O navodnoj povredi članka 134. Financijske uredbe i članka 206. Pravila za primjenu Financijske uredbe

- 99 Svojim drugim tužbenim razlogom iznesenim u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017. tužitelj tvrdi da je ograničenje predfinanciranja na 33 % najvišeg iznosa bespovratnih sredstava, uz uvjet uspostave bankarske garancije, protivan članku 134. Financijske uredbe i članku 206. Pravila za primjenu Financijske uredbe.
- 100 U tom pogledu, tužitelj tvrdi da članak 134. Financijske uredbe i članak 206. Pravila za primjenu Financijske uredbe treba tumačiti u svjetlu članka 204.j Financijske uredbe, uvedenog Uredbom (EU, Euroatom) br. 1142/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o izmjeni Uredbe (EU, Euroatom) br. 966/2012 u pogledu financiranja europskih političkih stranaka (SL 2014., L 317, str. 28.). Tužitelj smatra da se nije nalazio ni u jednoj od situacija, na temelju kojih se, prema toj odredbi, može tražiti dostava bankarske garancije.
- 101 Tužitelj dodaje da je ograničenje predfinanciranja na 33 % najvišeg iznosa bespovratnih sredstava, uz uvjet uspostave bankarske garancije, očigledno pogrešno, jer je pobijana odluka o financijskoj godini 2017. donesena imajući u vidu njegovu financijsku situaciju na kraju 2015., a ne u trenutku donošenja

navedenih mjera, odnosno u prosincu 2016. To je potvrdio vanjski revizor. Prema tužitelju, njegova je financijska situacija u prosincu 2016. bila dobra. Posebice, tvrdi da je dobio obećanja potencijalnih donatora i da je više nacionalnih delegacija prihvatilo povećati svoje kotizacije za iznos koji može ići od 30 000 do 100 000 eura.

- 102 Naposljetku, tužitelj ponavlja da to što je Parlament uzeo u obzir vanjsku reviziju o njegovoj financijskoj održivosti, koja mu nije dostavljena, predstavlja povredu njegovih prava obrane.
- 103 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 104 Na temelju članka 134. stavka 1. Financijske uredbe, naslovljenog „Jamstvo za predfinanciranje”, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje može, ako to smatra prikladnim i proporcionalnim, za svaki slučaj posebno i podložno analizi rizika, zahtijevati od korisnika da unaprijed dostavi jamstvo kako bi se ograničili financijski rizici povezani s plaćanjem predfinanciranja.
- 105 Prema članku 206. stavku 1. Pravila za Primjenu financijske uredbe, kako bi se ograničili financijski rizici povezani s plaćanjem predfinanciranja, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje na temelju ocjene rizika može zahtijevati da korisnik unaprijed podnese jamstvo do iznosa jednakog iznosu predfinanciranja, osim u slučaju bespovratnih sredstava male vrijednosti ili plaćanja podijeliti na više dijelova.
- 106 Nadalje, iz članka 6. odluke Predsjedništva Parlamenta od 29. ožujka 2004. proizlazi da, osim u slučaju da Predsjedništvo ne odluči drukčije, bespovratna sredstva se korisnicima isplaćuju u obliku predfinanciranja u jednom obroku u visini od 80 % maksimalnog iznosa bespovratnih sredstava u roku od 15 dana nakon datuma donošenja odluke o dodjeli bespovratnih sredstava. Predfinanciranje maksimalnog iznosa bespovratnih sredstava u visini od 100 % dopušteno je uz uvjet da korisnik u skladu s člankom 206. Pravila za primjenu Financijske uredbe dostavi jamstvo za predfinanciranje koje pokriva 40 % dodijeljenih bespovratnih sredstava.
- 107 Iz zajedničkog tumačenja odredaba navedenih u gornjim točkama 104. do 106. proizlazi da Parlament raspolaze ovlašću da, s jedne strane, zahtijeva uspostavu bankarske garancije i da, s druge strane, ograniči iznos predfinanciranja radi ograničenja financijskog rizika za Uniju povezanog s plaćanjem predfinanciranja.
- 108 Iz razmatranja odredaba navedenih u gornjim točkama 104. do 106. proizlazi da Parlament raspolaze marginom prosudbe za utvrđenje, s jedne strane, postojanja financijskog rizika za Uniju, i s druge strane, odgovarajućih i nužnih mjera za zaštitu Unije od tog rizika. Posebice, Parlament raspolaze marginom prosudbe za odlučivanje treba li kombinirati dvije vrste mjera navedenih u gornjoj točki 107. i za utvrđivanje, u slučaju potrebe, iznosa predfinanciranja.
- 109 U svjetlu tih načela valja razmotriti argumente koje je tužitelj iznio u okviru drugog tužbenog razloga iznesenog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017.
- 110 Prvo, kao što to Parlament osnovano tvrdi, treba utvrditi da članak 204.j Financijske uredbe, uveden Uredbom br. 1142/2014, nije primjenjiv na činjenice koje se nalaze u pozadini ovog spora. Naime, prema njezinu članku 2., ta je uredba postala primjenjiva tek 1. siječnja 2017. U svakom je slučaju pogrešno tumačenje navedene odredbe koje je iznio tužitelj, jer iz njezina teksta proizlazi da Parlament može tražiti uspostavljanje prethodnog jamstva ako predmetnoj političkoj stranci prijeti neposredna opasnost, među ostalim, stečaja ili likvidacije, a ne samo ako se već nalazi u takvoj situaciji.
- 111 Drugo, Parlament nije pogriješio kada je 12. prosinca 2016., u trenutku donošenja pobijane odluke o financijskoj godini 2017., uzeo u obzir pobijanu odluku o financijskoj godini 2015., donesenu tek nekoliko dana ranije, odnosno 21. studenoga 2016., kojom je trošak u iznosu od 500 615,55 eura

proglašen neprihvatljivim, te je zatražen povrat iznosa od 172 654,92 eura. Nadalje, Parlament nije pogriješio kada je uzeo u obzir „dopunsko mišljenje” vanjskog revizora, na temelju dostupnih informacija, koje zbog nedostatka vlastitih dodatnih sredstava dovodi u pitanje financijsku održivost tužitelja.

- 112 Osim toga, iako su, tijekom zasjedanja tužiteljeva upravnog odbora od 6. prosinca 2016. i glavne skupštine od istog dana, vođene rasprave o nužnosti ishođenja dodatnih financijskih sredstava u iznosu od 100 000 eura, zapisnici s tih zasjedanja ne pružaju elemente na temelju kojih se razumno može predvidjeti stjecanje tog iznosa.
- 113 U svjetlu tih elemenata, valja zaključiti da je Europski parlament imao razloga smatrati, a da pritom ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da postoji financijski rizik za Uniju koji proizlazi iz eventualnog stavljanja na raspolaganje tužitelju bespovratnih sredstava za financijsku godinu 2017.
- 114 Što se tiče tužiteljeva argumenta koji se odnosi na povredu prava obrane u odnosu na „dopunsko mišljenje”, koji predstavlja ponavljanje drugog dijela prvog tužbenog razloga iznesenog u potporu zahtjeva za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017., valja ga odbiti iz istih razloga koji su izneseni u gornjim točkama 87. do 95.
- 115 Imajući navedeno u vidu, valja odbiti kao neosnovan drugi tužbeni razlog iznesen u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017.

O navodnoj povredi načela proporcionalnosti i jednakog postupanja

- 116 U okviru trećeg tužbenog razloga, istaknutog u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017., tužitelj se s jedne strane poziva na povredu načela proporcionalnosti, a s druge strane na povredu načela jednakog postupanja.
- 117 Kao prvo, tužitelj tvrdi da je pobijana odluka o financijskoj godini 2017. protivna načelu proporcionalnosti, jer je Parlament mogao predvidjeti alternativne mjere, primjerice ukidanje bespovratnih sredstava kada korisnik proglašiti stečaj ili se nad njim provodi postupak likvidacije ili, alternativno, jednostavno ograničenje predfinanciranja na 33 % iznosa bespovratnih sredstava bez traženja bankarske garancije.
- 118 Kao drugo, tužitelj se poziva na povredu načela jednakog postupanja, jer je Parlament od drugih korisnika, čija je financijska održivost također bila upitna, zatražio da predlože mjere radi poboljšavanja svojeg financijskog stanja. Međutim, iako je to bilo predviđeno, Parlament mu nije ponudio tu mogućnost, izravno odlučivši da ograniči iznos njegova predfinanciranja uz uvjet dostave bankarske garancije.
- 119 Parlament osporava argumente tužitelja.
- 120 S jedne strane, potrebno je podsjetiti da načelo proporcionalnosti, kao jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da akti njezinih institucija ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje zadanih legitimnih ciljeva predmetnog propisa, pri čemu, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je najmanje ograničavajuća (presuda od 11. lipnja 2009., Agrana Zucker, C-33/08, EU:C:2009:367, t. 31.).
- 121 Kao što je to navedeno u gornjim točkama 107. i 108., iz odredaba koje su primjenjive na ovaj predmet proizlazi da Parlament raspolaže s marginom prosudbe za utvrđenje postojanja financijskog rizika za Uniju, a potom i prikladnih i nužnih mjera za zaštitu Unije od tog rizika.

- 122 U okviru ovog tužbenog razloga, tužitelj osporava nužnost mjera koje je donio Parlament, odnosno nužnost ograničavanja predfinanciranja na 33 % iznosa ukupnih bespovratnih sredstava, zajedno sa zahtjevom za bankarsku garanciju.
- 123 No, nužno je utvrditi da alternativne mjere koje je naveo tužitelj ne bi omogućile zaštitu financijskih interesa Unije na isti način kao i mjere koje je donio Parlament. Naime, ukidanje bespovratnih sredstava kada je proglašen stečaj korisnika ili kada se nad njim vodi postupak likvidacije ne omogućuje Parlamentu da eventualno vrati isplaćena sredstva. Isto vrijedi i za jednostavno ograničavanje predfinanciranja na 33 % iznosa bespovratnih sredstava bez traženja bankarske garancije, koje ne može jamčiti eventualno vraćanje sredstava koja je Parlament isplatio.
- 124 Prema tome, imajući u vidu marginu prosudbe Parlamenta za odlučivanje o mjerama koje su prikladne i nužne za zaštitu Unije od financijskog rizika, valja odbiti tužiteljev prigovor koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti.
- 125 S druge strane, valja podsjetiti da načelo jednakog postupanja predstavlja opće načelo prava Unije i da je načelo nediskriminacije njegov posebni izraz. Navedenim načelom nalaže se da u usporedivim situacijama postupanje ne smije biti različito i da se u različitim situacijama ne smije postupati na istovjetan način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 5. srpnja 2017., Fries, C-190/16, EU:C:2017:513 t. 29. i 30.).
- 126 U tom pogledu, valja s jedne strane istaknuti da iz zapisnika o sastanku Predsjedništva Parlamenta od 12. prosinca 2016., tijekom kojeg je donesena pobijana odluka o financijskoj godini 2017., proizlazi da je navedeno Predsjedništvo donijelo slične mjere smanjivanja financijskog rizika u odnosu na sedam korisnika, među kojima i tužitelja.
- 127 Osim toga, čak i ako je točno da je Parlament, prema bilješkama glavnog tajnika Predsjedništva Parlamenta od 5. rujna 2016., koje se tiču drugih korisnika, i one od 10. studenoga 2016., koja se tiče tužitelja, od pojedinih korisnika predvidio traženje mjera poboljšanja njihova financijskog stanja, ta je mogućnost bila predviđena za sve u okviru zahtjeva za bespovratna sredstva za financijsku godinu 2017. Osim toga, nema pokazatelja da je Europski parlament doista ponudio tu mogućnost određenim korisnicima, a ne i tužitelju.
- 128 Imajući navedeno u vidu, valja odbiti prigovor tužitelja koji se temelji na povredi načela jednakosti postupanja te, prema tome, u cijelosti odbiti kao neosnovan treći tužbeni razlog iznesen u prilog zahtjevu za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017.
- 129 Prema tome, valja odbiti kao neosnovan zahtjev za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017.

Troškovi

- 130 U skladu s člankom 134. stavkom 3. Poslovnika, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. U ovom predmetu, budući da je prihvaćen samo zahtjev za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2015., dok je zahtjev za poništenje pobijane odluke o financijskoj godini 2017. odbijen, valja odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove, uključujući i troškove u vezi s postupkom privremene pravne zaštite.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Parlamenta od 21. studenoga 2016. kojom su određeni troškovi proglašeni neprihvatljivima za potrebe bespovratnih sredstava u financijskoj godini 2015.**
- 2. Odbija se zahtjev za poništenje odluke Parlamenta FINS-2017-13 od 12. prosinca 2016., koja se odnosi na dodjelu bespovratnih sredstava tužitelju u financijskoj godini 2017.**
- 3. Alliance for Direct Democracy in Europe ASBL i Europski parlament snosit će vlastite troškove, uključujući i troškove u vezi s postupkom privremene pravne zaštite.**

Collins

Kancheva

Barents

Passer

De Baere

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 7. studenog 2019.

Potpisi