A TÖRVÉNYSZÉK VÉGZÉSE (hetedik tanács)

2025. május 23. *

„Megsemmisítés iránti kereset – A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere – Az uniós jog megsértése miatti vizsgálat – A Bizottság hivatalos véleménye az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedésekről – Az 1094/2010/EU rendelet 17. cikkének (4) bekezdése – Keresettel megtámadható jogi aktus – Közvetlen érintettség hiánya – Elfogadhatatlanság”

A T-179/24. sz. ügyben,

a **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s.** (székhelye: Pozsony [Szlovákia], képviselik: A. Börner, S. Henrich és S. Förster ügyvédek)

felperes

az **Európai Bizottság** (képviselik: B. Stromsky, D. Triantafyllou és P. Vanden Heede, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (hetedik tanács),

tagjai: K. Kowalik-Bańczyk elnök (előadó), E. Buttigieg és G. Hesse bírák,

hivatalvezető: V. Di Bucci,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára, különösen:

– a Bizottság által a Törvényszék Hivatalához 2024. június 28-án benyújtott külön beadványban felhozott elfogadhatatlansági kifogásra,

– a felperesnek az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó, a Törvényszék Hivatalához 2024. augusztus 19-én benyújtott észrevételeire,

– a Szlovák Köztársaság által a Törvényszék Hivatalához 2024. július 23-án benyújtott beavatkozási kérelemre,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Végzést

1 Az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetében a felperes, a Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. a Národná banka Slovenskának címzett, a 2009/138/EK irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedésekről szóló, 2022. szeptember 13-i C(2022) 6455 final bizottsági vélemény (a továbbiakban: megtámadott jogi aktus) megsemmisítését kéri.

A jogvita előzményei

2 A felperes szlovákiai székhelyű életbiztosító, amely a Národná banka Slovenska (Szlovák Nemzeti Bank, a továbbiakban: NBS) felügyelete alatt áll.

3 2022. március 17-én az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i 1094/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 331., 48. o.) 17. cikkének (2) bekezdése alapján vizsgálatot indított. E vizsgálat annak megállapítására irányult, hogy az NBS a felperes tekintetében a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló, 2009. november 25-i 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (Szolvencia II) (HL 2009. L 335., 1. o.) megfelelően gyakorolta-e felügyeleti hatáskörét.

4 2022. május 16-án az EIOPA az 1094/2010 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján az NBS-nek címzett ajánlást fogadott el a 2009/138 irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedésekről. Ezen ajánlás ellen a felperes megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a Törvényszékhez, amelyet T-204/24. ügyszám alatt vettek nyilvántartásba.

5 Ennek során az EIOPA megállapította, hogy a felperes és az NBS megsértette az európai uniós jogot, és különösen a 2009/138 irányelvből eredő szabályokat, és két, az NBS-hez címzett ajánlást fogalmazott meg, amelyekben meghatározta az utóbbi által e jogsértés megszüntetése érdekében meghozandó intézkedéseket. Ezek az intézkedések lényegében abból álltak, hogy 45 napon belül vizsgálják felül a felperes helyzetét, és ez utóbbival szemben „átfogó/integrált” stratégiát alkalmazzanak, amely vagy az összes jogsértés megszűnését, vagy az engedélyének visszavonásáról szóló határozat meghozatalát eredményezi.

6 Az Európai Bizottság 2022. szeptember 13-án az 1094/2010 rendelet 17. cikkének (4) bekezdése alapján fogadta el a megtámadott jogi aktust.

7 A megtámadott jogi aktusban a Bizottság mindenekelőtt felidézte és összefoglalta az EIOPA 2022. május 16-i ajánlásának tartalmát (a megtámadott jogi aktus (21)–(28) bekezdése).

8 Ezt követően a Bizottság megvizsgálta az NBS által a felperessel szemben tervezett intézkedéseket (a megtámadott jogi aktus (29)–(40) bekezdése). Úgy ítélte meg, hogy mindaddig, amíg e nemzeti hatóság nem fogad el a jogsértéseket strukturálisan és tartósan megszüntető felügyeleti intézkedéseket, ideértve adott esetben a felperes engedélyének a 2009/138 irányelv 144. cikke alapján történő visszavonását is, amennyiben az megfelelő vagy kötelező, az említett nemzeti hatóság továbbra is sérti az uniós jogot (a megtámadott jogi aktus (41) bekezdése).

9 Végül a megtámadott jogi aktus (42)–(45) bekezdésében szereplő végkövetkeztetésében a Bizottság a következőket állapította meg:

„(42) [A] Bizottság úgy véli, hogy az uniós jognak való megfelelés érdekében […] az NBS-nek további erőfeszítéseket kell tennie a tervezett intézkedések megfelelő időben történő végrehajtása érdekében.

(43) Közelebbről, az általa bejelentett integrált beavatkozási stratégiának megfelelően az NBS-nek négy hónapon belül […] le kell zárnia a szankció kiszabására irányuló eljárást […] oly módon, hogy [a felperessel] szemben az uniós jog tiszteletben tartását biztosító végleges és egyértelmű ellenőrzési intézkedéseket fogad el.

(44) A [felperes] engedélyének visszavonásáról szóló határozat – amint azt az NBS tervezi – biztosítja az uniós jog tiszteletben tartását. Az ilyen határozat […] biztosítja továbbá, hogy a [felperes] valamennyi jogsértése tekintetében végleges álláspontot és konkrét ellenőrzési intézkedéseket fogadjanak el, amelyek a teljesség igénye nélkül magukban foglalják a következőket:

– a biztosítástechnikai tartalékokra vonatkozó szabályok megsértéséről szóló, 2022. január 14-i [NBS-határozat] [felperes] általi megsértése;

– az általános szerződési feltételek és a befektetési politika [felperes] általi egyoldalú módosításai; […]

– a [felperes] [belső kockázat- és szolvenciaértékelésének] megfelelősége.

(45) A Bizottság felkéri az NBS-t, hogy tíz munkanapon belül […] tájékoztassa a Bizottságot és az [EIOPA-t] azokról az rendelkezésekről, amelyeket az e hivatalos véleményben foglaltaknak való megfelelés érdekében hozott vagy szándékozik hozni […]”

10 2022. október 31-én az NBS visszavonta a felperes engedélyét (a továbbiakban: az engedély visszavonásáról szóló határozat). 2023. június 1-jén az NBS megerősítette a visszavonást.

A felek kérelmei

11 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott jogi aktust;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

12 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

13 Ezenkívül a felperes azt is kéri a Törvényszéktől, hogy pervezető intézkedések, illetve bizonyításfelvétel címén kötelezze a Bizottságot lényegében arra, hogy nyújtsa be a megtámadott jogi aktus keletkezésének és joghatásainak értékeléséhez hasznos dokumentumok összességét.

A jogkérdésről

Az elfogadhatatlansági kifogásról

14 A Törvényszék eljárási szabályzata 130. cikkének (1) és (7) bekezdése szerint az alperes kérelmére a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve dönthet az elfogadhatatlanság tárgyában. A jelen ügyben a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei kellően fel vannak tárva, és úgy határoz, hogy az eljárás folytatása és anélkül határoz, hogy a felperes által kért pervezető intézkedéseket megtenné, illetve bizonyításfelvételt elrendelné.

15 Elfogadhatatlansági kifogásában a Bizottság először is azt állítja, hogy kötelező joghatások kiváltásának hiányában a megtámadott jogi aktus nem képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát, másodszor, hogy mivel ezen aktus nem érinti a felperest közvetlenül, ez utóbbi nem rendelkezik kereshetőségi joggal, harmadszor pedig, hogy a keresetet nem a keresetindítási határidőn belül nyújtották be.

16 A felperes vitatja az elfogadhatatlansági kifogás mindhárom részét. Különösen arra hivatkozik egyrészt, hogy a megtámadott jogi aktus kötelező joghatásokat vált ki, tehát megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti, másrészt pedig, hogy ez a jogi aktus őt közvetlenül és személyében érinti. Lényegében kifejti, hogy az említett aktus arra kötelezi az NBS-t, hogy előre meghatározott intézkedést hozzon, azaz vonja vissza az engedélyét.

17 Először az elfogadhatatlansági kifogás első két részét kell megvizsgálni, és ennélfogva egyrészt azt, hogy a megtámadott jogi aktus megtámadható jogi aktusnak minősül-e, másrészt pedig azt, hogy ez a jogi aktus közvetlenül érinti-e a felperest.

A megtámadható jogi aktus fennállásáról

18 Az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében az uniós bíróság megvizsgálja az uniós intézmények, szervek és hivatalok „harmadik személyekre joghatással járó” jogi aktusainak jogszerűségét.

19 Ebből következik, hogy az EUMSZ 263. cikkben előírt megsemmisítés iránti keresetnek az intézmények által elfogadott valamennyi olyan intézkedéssel vagy rendelkezéssel szemben – függetlenül azok jellegétől vagy formájától – nyitva kell állnia, amelyek kötelező joghatások kiváltására irányulnak (1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 39. és 42. pont; lásd még: 2021. július 15-i FBF-ítélet, C-911/19, EU:C:2021:599, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

20 Ezzel szemben az EUMSZ 263. cikkben előírt bírósági felülvizsgálat nem vonatkozik egy olyan jogi aktusra sem, amely nem vált ki kötelező joghatást (lásd: 2021. július 15-i FBF-ítélet, C-911/19, EU:C:2021:599, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 Ez a helyzet többek között a vélemények esetében, amelyek nem irányulnak kötelező joghatások kiváltására. Az EUMSZ 288. cikk ötödik bekezdése ugyanis azáltal, hogy a véleményeket az uniós jogi aktusok sajátos kategóriájaként hozta létre, és kifejezetten előírta, hogy azok „nem kötelezőek”, lehetővé kívánta tenni az Unió intézményei, szervei és hivatalai számára, hogy kifejtsék véleményüket azokon a területeken, ahol nem rendelkeznek hatáskörrel kötelező határozatok elfogadására (lásd ebben az értelemben: 1990. december 13-i Nefarma kontra

Bizottság ítélet, T-113/89, EU:T:1990:82, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. március 24-i Észtország kontra Bizottság ítélet, T-117/15, EU:T:2017:217, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ráadásul egy egyszerű jogi vélemény ismertetése nem olyan jellegű, hogy joghatásokat váltson ki (lásd ebben az értelemben: 2017. október 25-i Románia kontra Bizottság ítélet, C-599/15 P, EU:C:2017:801, 62. pont).

22 Kivételesen azonban a véleménynek a megsemmisítés iránti keresettel való megtámadása nem lehetetlen abban az esetben, ha a vitatott jogi aktus a tartalmát tekintve nem minősül valódi véleménynek (lásd analógia útján: 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 29. pont).

23 Annak megállapításához, hogy a megtámadott jogi aktus kivált-e kötelező joghatásokat az aktus lényegét kell figyelembe venni, és az említett hatásokat olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint az említett aktus tartalma, adott esetben figyelembe véve az utóbbi aktus elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény, szerv vagy hivatal jogkörét (lásd: 2021. július 15-i FBF-ítélet, C-911/19, EU:C:2021:599, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiegészítő jelleggel a jogi aktus kibocsátójának szándékára vonatkozó szubjektív kritérium is figyelembe vehető (lásd ebben az értelemben: 2021. május 6-i ABLV Bank és társai kontra EKB-ítélet, C-551/19 P és C-552/19 P, EU:C:2021:369, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 A jelen ügyben először is a megtámadott jogi aktusnak a fenti 7–9. pontban összefoglalt tartalmát illetően meg kell állapítani, hogy ez az aktus megállapítja, hogy az NBS tartósan megsértette az uniós jogot, és ismerteti az NBS által e jogsértés megszüntetése érdekében meghozandó intézkedéseket. A Bizottság szerint arról volt szó, hogy a felperessel szemben négy hónapon belül végleges határozatot hozzanak, amely az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására alkalmas ellenőrzési intézkedéseket tartalmaz, mint például az engedélyét visszavonó határozatot.

25 Másodszor, ami a megtámadott jogi aktus szövegét illeti, meg kell állapítani, hogy e jogi aktus mindkét hiteles változata a címében és a 43. pontjában „véleményként” (az angol változatban „opinion”, a szlovák változatban pedig „stanovisko”), míg a 10. és 45. pontjában „hivatalos véleményként” (az angol változatban „formal opinion” és a szlovák változatban „formálne stanovisko”) szerepel. Márpedig a „hivatalos vélemény” fogalmára való hivatkozás, bár nem egyértelmű, azt sugallhatja, hogy a megtámadott aktus nem egyszerű, kötelező erővel nem rendelkező vélemény.

26 Ugyanakkor a Bizottság helyesen mutat rá arra, hogy a megtámadott jogi aktust lényegében nem kötelező hangnemben fogalmazták meg, mind az angol, mind pedig a szlovák nyelvi változatában. Így többször a feltételes módot használják ezen aktus végkövetkeztetéseiben, amint arról angolul a „should” (kellene) és a „would ensure” (biztosítaná), valamint szlovákul a „by […] mala” (kellene) és a „by […] zabezpečil” vagy „by […] zabezpečilo” (biztosítaná) kifejezések használata is tanúskodik (a megtámadott jogi aktus (42)–(44) bekezdése).

27 Harmadszor, ami a megtámadott jogi aktus elfogadásának körülményeit és kibocsátójának jogköreit illeti, emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az 1094/2010 rendelet (27) preambulumbekezdéséből kitűnik – e rendelet 17. cikke „háromszintű mechanizmust” vezet be abban az esetben, ha valamely nemzeti hatóságnak felróható, hogy a felügyeleti gyakorlatában nem, illetve nem megfelelően vagy helytelenül alkalmazta az uniós jogot, különösen az említett rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében említett aktusokat, köztük a 2009/138 irányelvet.

28 Az első szinten az 1094/2010 rendelet 17. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében az EIOPA adott esetben kivizsgálja az uniós jog feltételezett megsértését vagy alkalmazásának elmulasztását. E vizsgálatot követően és ugyanezen rendelet 17. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján az EIOPA „ajánlást intézhet az érintett hatáskörrel rendelkező hatósághoz, amelyben meghatározza az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket”.

29 A második szinten, ha az érintett nemzeti hatóság nem felel meg az uniós jognak az EIOPA ajánlásának kézhezvételétől számított egy hónapon belül, a Bizottság az 1094/2010 rendelet 17. cikke (4) bekezdésének első albekezdésével összhangban „hivatalos véleményt adhat ki, amelyben előírja [e] hatóság számára, hogy hozza meg az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket”.

30 A harmadik szinten, ha az érintett nemzeti hatóság a véleményben előírt határidőn belül nem tesz eleget a Bizottság által kiadott hivatalos véleménynek, és bizonyos feltételek teljesülnek, az EIOPA az 1094/2010 rendelet 17. cikke (6) bekezdésének első albekezdése alapján az érintett pénzügyi intézménynek címzett „egyedi határozatot hoz, amelyben előírja az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve bármely magatartás megszüntetését is”.

31 Így az 1094/2010 rendelet 17. cikkének szövegéből kitűnik, hogy az EIOPA által e rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján kiadott ajánlások a meghozandó intézkedések „meghatározására” korlátozódnak, míg a Bizottság által az említett rendelet 17. cikkének (4) bekezdése alapján kiadott hivatalos vélemények és az EIOPA által az ugyanezen rendelet 17. cikkének (6) bekezdése alapján elfogadott egyedi határozatok „előírják” azok címzettjeinek a szükséges intézkedések megtételét.

32 Ezenfelül az 1094/2010 rendelet 17. cikke (7) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a Bizottság által kiadott hivatalos vélemény vagy az EIOPA egyedi határozatának tárgyát képező kérdésekkel kapcsolatos intézkedések meghozatalakor az érintett nemzeti hatóságoknak „meg kell felelniük – az adott esettől függően – a hivatalos véleménynek vagy a határozatnak”. Ezzel szemben sem e rendelkezés, sem az 1094/2010 rendelet más rendelkezése nem írja elő, hogy e hatóságok kötelesek megfelelni az EIOPA által kiadott ajánlásoknak.

33 Így mind az 1094/2010 rendelet 17. cikkének szövegéből, mind pedig a mechanizmus háromszintű felépítéséből az következik, hogy e cikk rögzíti, hogy az EIOPA által az e rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján kiadott ajánlások egyszerű ajánlások, és önmagukban nem irányulnak arra, hogy kötelező joghatásokat váltsanak ki az érintett nemzeti hatóság vagy az érintett pénzügyi intézmény tekintetében (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet, C-501/18, EU:C:2021:249, 79. és 80. pont). Ezzel szemben a Bizottság által az 1094/2010 rendelet 17. cikkének (4) bekezdése alapján kibocsátott hivatalos vélemények és az EIOPA által ugyanezen rendelet 17. cikkének (6) bekezdése alapján elfogadott egyedi határozatok kötelező joghatásokat váltanak ki a címzettjeik tekintetében.

34 Negyedszer és kiegészítésképpen, ami a megtámadott jogi aktus kibocsátójának szándékát illeti, az ügy iratainak egyetlen eleme sem enged arra következtetni, hogy e jogi aktusnak az 1094/2010 rendelet 17. cikkének (4) bekezdése alapján történő elfogadásával a Bizottság valójában egy egyszerű, kötelező erővel nem rendelkező véleményt kívánt volna elfogadni. A megtámadott jogi aktus különösen nem tartalmaz semmilyen kifejezett utalást arra vonatkozóan, hogy az NBS nem köteles annak megfelelni. Ezzel szemben e jogi aktus kifejezetten emlékeztet arra, hogy az 1094/2010 rendelet 17. cikkének (4) bekezdése értelmében a Bizottság „hivatalos véleményt adhat

ki, amelyben előírja [az érintett nemzeti] hatóság számára, hogy hozza meg [a] szükséges intézkedéseket” (a megtámadott jogi aktus (10) bekezdése). Ráadásul a megtámadott jogi aktusra vonatkozó sajtóközleményben a Bizottság kifejtette, hogy „az [1094/2010] rendelet 17. cikkében ráruházott szerepnek megfelelően” járt el.

35 E körülmények között a fenti 24–34. pontban kifejtett megfontolások összességére tekintettel, és még akkor is, ha a megtámadott jogi aktust lényegében nem kötelező jelleggel fogalmazták meg (lásd a fenti 26. pontot) meg kell állapítani, hogy ez az aktus kötelező joghatásokat vált ki az NBS tekintetében, mivel arra kötelezi, hogy négy hónapon belül hozzon a felperessel szemben olyan végleges határozatot, amely az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására alkalmas ellenőrzési intézkedéseket tartalmaz. Ebből következik, hogy a Bizottság állításával ellentétben ezen aktus az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti.

36 Következésképpen az elfogadhatatlansági kifogás első részét el kell utasítani.

A kereshetőségi jogról és különösen a felperes közvetlen érintettségéről

37 Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében bármely természetes vagy jogi személy az e cikk első és második bekezdésében említett feltételek mellett megsemmisítés iránti keresetet indíthat háromfajta jogi aktus, azaz először is a neki címzett jogi aktusok, másodszor az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok, harmadszor pedig az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

38 Először is meg kell állapítani egyrészt, hogy a megtámadott jogi aktus egyedüli címzettje az NBS. Ebből következik, hogy mivel a felperes nem címzettje ezen aktusnak, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének első fordulata alapján nem rendelkezik keresetindítási joggal.

39 Másrészt a megtámadott jogi aktus egyedi hatályú jogi aktus, és ezért nem minősül rendeleti jellegű jogi aktusnak. Ebből következik, hogy a felperes az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata alapján sem rendelkezik keresetindítási joggal.

40 E körülmények között azt kell még megvizsgálni, hogy a felperes rendelkezik-e keresetindítási joggal az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulata alapján.

41 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egyrészt a közvetlen érintettségnek, másrészt pedig a személyében való érintettségnek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulatában előírt feltételei különállóak és kumulatívak (lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 75. és 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 A jelen ügy körülményei között először is azt kell megvizsgálni, hogy a felperesek személyében való érintettségére vonatkozó első feltétel teljesül-e.

43 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az a feltétel, amely szerint a kereset tárgyát képező uniós jogi aktusnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két feltétel együttes teljesülését követeli meg, nevezetesen egyfelől azt, hogy ez az aktus közvetlen hatást gyakoroljon e személy jogi helyzetére, másfelől pedig azt, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört a végrehajtására kötelezett címzettek számára, mivel az ilyen végrehajtás tisztán automatikus

jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az Európai Unió szabályozása alapján történik (lásd: 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 A Bíróság pontosította, hogy minden, akár rendeleti jellegű, akár más jellegű jogi aktus főszabály szerint közvetlenül érinthet egy magánszemélyt, és így közvetlen hatást gyakorolhat annak jogi helyzetére, függetlenül attól, hogy von-e maga után végrehajtási intézkedéseket. Így az a körülmény, hogy végrehajtási intézkedéseket fogadtak el, vagy azokat még el kell fogadni, önmagában nem releváns, mivel azok nem kérdőjelezik meg a megtámadott jogi aktus és e hatások között fennálló kapcsolat közvetlen jellegét. Ez azon feltétel esetében is így van, amely szerint e jogi aktus nem hagyhat mérlegelési jogkört a címzettjei számára az említett hatásoknak e magánszemélyre való alkalmazását illetően (lásd ebben az értelemben: 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 74. pont).

45 Ezenfelül egyrészt valamely jogi aktus arra való alkalmasságát, hogy közvetlen hatást gyakoroljon valamely természetes vagy jogi személy jogi helyzetére, másrészt pedig az ezen aktus végrehajtásával megbízott címzettek mérlegelési jogkörének fennállását az említett jogi aktus lényegét figyelembe véve kell értékelni (lásd ebben az értelemben: 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 63., 64. és 95. pont).

46 A jelen ügyben a megtámadott jogi aktus, különösen annak (43) bekezdése arra kötelezi az NBS-t, hogy a felperessel szemben négy hónapon belül hozzon az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására alkalmas ellenőrzési intézkedéseket tartalmazó végleges határozatot (lásd a fenti 24. és 35. pontot).

47 Ebből következik, hogy a megtámadott aktus nem hagy mérlegelési jogkört az NBS számára magának a határozatnak és a felügyeleti intézkedéseknek a meghatározott határidőn belüli elfogadását illetően.

48 Ezzel szemben a megtámadott jogi aktus tagadhatatlanul hagy mérlegelési jogkört az NBS számára az elfogadandó ellenőrzési intézkedések jellegét illetően. E jogi aktus ugyanis nem írja elő, és nem is tiltja, hogy az NBS bármely konkrét intézkedést hozzon.

49 A Bizottság különösen nem írta elő az NBS számára, hogy vonja vissza a felperes engedélyét. Először is ugyanis a megtámadott jogi aktus (38) bekezdésében ezen intézmény emlékeztetett arra, hogy „[a] felügyelet alatt álló szervezet tekintetében az egyes egyedi felügyeleti intézkedések kiválasztása a felügyeleti hatóság jogkörébe [tartozott]”. Továbbá a megtámadott aktus (41) bekezdéséből kitűnik, hogy a Bizottság a felperes engedélyének visszavonását csak azzal a feltétellel irányozta elő, hogy az ilyen intézkedés a 2009/138 irányelv 144. cikke értelmében „megfelelő vagy kötelező”. Végül és legfőképpen az említett jogi aktus végkövetkeztetésében, és különösen annak (44) bekezdésében a Bizottság annak jelzésére szorítkozott, hogy az engedély visszavonása biztosíthatná az uniós jognak a felperes és az NBS általi tiszteletben tartását, anélkül azonban, hogy megkövetelte volna ez utóbbitól ennek elrendelését.

50 Ebben az összefüggésben az NBS mérlegelési jogkörét csak az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések, és különösen a 2009/138 irányelv 144. cikkének (1) bekezdése korlátozták, amely bizonyos esetekben lehetővé teszi, más esetekben pedig előírja a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatósága számára, hogy visszavonja a biztosító vagy viszontbiztosító engedélyét.

51 Ebből következik, hogy az NBS megőrizte mérlegelési jogkörét a felperessel szemben meghozandó intézkedések meghatározását illetően, és ennélfogva kizárólag az NBS által hozott intézkedések érinthették közvetlenül a felperest. Így nem áll fenn a fenti 44. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett közvetlen kapcsolat a megtámadott jogi aktus és az NBS által később a felperessel szemben hozott végrehajtási intézkedések hatásai között.

52 E körülmények között meg kell állapítani, hogy legalábbis a fenti 43. pontban említett második feltétel a jelen ügyben nem teljesül, így a felperes közvetlen érintettségére vonatkozó feltétel sem teljesül.

53 Ezt a következtetést nem cáfolják a felperes érvei.

54 Először is a felperes lényegében azt állítja, hogy a Bizottság korlátozni szerette volna, illetve fel kívánta számolni az NBS mérlegelési jogkörét azáltal, hogy arra kötelezte, hogy azonnal vonja vissza engedélyét, kizárva a fokozatosabb megközelítést és minden más intézkedést. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az engedély visszavonásáról szóló határozat a megtámadott aktus közvetlen és automatikus következménye.

55 E tekintetben a fenti 48–51. pontban kifejtettekből következik, hogy a Bizottság nem korlátozta az NBS mérlegelési jogkörét a felperessel szemben meghozandó felügyeleti intézkedések jellegét illetően, és különösen nem kötelezte arra, hogy vonja vissza a felperes engedélyét.

56 Hozzá kell tenni először is, hogy bár a megtámadott jogi aktus (38) bekezdésében a Bizottság lényegében jelezte, hogy a felügyeleti hatóság mérlegelési jogkörét „korlátozza” a hatékony és egyértelmű felügyeleti intézkedések elfogadásának szükségessége, ez az általános jellegű emlékeztetés nem érinti a jelen ügyben meghozandó felügyeleti intézkedések jellegét.

57 Hasonlóképpen, bár a Bizottság a megtámadott jogi aktus (32) bekezdésében hivatkozott az EIOPA-tól 2022. július 6-án kapott előzetes értékelésre, amely szerint az uniós jog tiszteletben tartása „végleges és egyértelmű határozatot igényel (azaz az engedély visszavonását)”, az EIOPA álláspontjára való ezen utalás nem minősül a Bizottság álláspontjának, amelyet az említett jogi aktus (41) és (44) bekezdése fejt ki, és amely csak tájékoztató jelleggel és azzal a feltétellel irányozza elő a felperes engedélyének visszavonását, hogy az ilyen intézkedés a 2009/138 irányelv 144. cikke értelmében „megfelelő vagy kötelező” legyen.

58 Továbbá az a körülmény – még ha bizonyítást is nyerne –, miszerint a Bizottság egyfajta „politikai nyomást” gyakorolt az NBS-re annak érdekében, hogy visszavonja a felperes engedélyét, nem elegendő annak megállapításához, hogy ezen intézménynek nem csupán az volt a szándéka, hogy ösztönözze, hanem jogilag is kényszerítse az NBS-t az engedély visszavonására.

59 Végül az a tény, hogy a megtámadott jogi aktus indíthatta meg az engedély visszavonásáról szóló határozat meghozatalát, annak következménye, hogy léteznek olyan eljárások, amelyekben egyrészt az EIOPA és a Bizottság, másrészt pedig a nemzeti hatóságok, köztük az NBS részt vesznek részt és együttműködnek. Az ilyen körülmény tehát nem alapozhat meg közvetlen és automatikus kapcsolatot a megtámadott aktus és az engedély visszavonásáról szóló határozat között.

60 Másodszor, a felperes azt állítja, hogy a megtámadott jogi aktusban a Bizottság azokat kötelező erővel felruházva jóváhagyta az EIOPA azon téves következtetéseit, amelyek szerint a felperes „azonosított jogsértéseket” követett el, és „pénzügyi helyzetének romlásával” szembesült. Ezáltal a Bizottság közvetlenül és hátrányosan érintette a jogi helyzetét, függetlenül az engedély visszavonásáról szóló határozattól.

61 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy bármi is legyen a határozat alapjául szolgáló indokolás, kizárólag a rendelkező része alkalmas joghatások kiváltására, és következésképpen arra, hogy a felperest közvetlenül érintse (lásd analógia útján: 2004. január 28-i Hollandia kontra Bizottság végzés, C-164/02, EU:C:2004:54, 21. pont). Márpedig a jelen ügyben a Bizottságnak a felperes által hivatkozott értékelései az EIOPA álláspontjának felidézésére és a felperes nem megfelelő gyakorlatai tartósságának megerősítésére szorítkoznak (a megtámadott jogi aktus (26) és (38) bekezdése). Az ilyen értékelések legfeljebb a megtámadott jogi aktus indokolásának minősülnek, és mint ilyenek nem váltanak ki az ezen aktus végkövetkeztetéséből következőktől eltérő joghatást (a megtámadott jogi aktus (42)–(45) bekezdése). Ebből következik, hogy az említett értékelések nem érinthetik közvetlenül a felperest.

62 Harmadszor a felperes kifejti, hogy az engedélyét visszavonó határozatot követően be kellett szüntetnie életbiztosítási termékeinek forgalmazását, és szembe kellett néznie a sajtó kritikáival. Ráadásul Szlovákiában felszámolási és fizetésképtelenségi eljárások alatt állt, vagy ilyenek fenyegették. Következésképpen számos ügyfél felmondta életbiztosítási szerződését. Ezenkívül a közvetítőkkel és az eszközkezelőkkel fennálló kapcsolata súlyosan sérült, számos munkavállalója elhagyta, és magas jogi költségeket kellett viselnie.

63 E tekintetben meg kell jegyezni egyrészt, hogy a felperes azon kötelezettsége, hogy beszüntesse kereskedelmi tevékenységeit, nem közvetlenül a megtámadott jogi aktusból, hanem kizárólag az engedélyének visszavonásáról szóló határozatból ered. Ráadásul a felperes nem bizonyítja, és még csak nem is állítja, hogy bármilyen jogi kapcsolat állna fenn a megtámadott aktus, valamint az általa hivatkozott felszámolási és fizetésképtelenségi eljárások között.

64 Másrészt a felperes által hivatkozott egyéb negatív hatások gazdasági jellegűek, így azokat nem lehet figyelembe venni a jogi helyzete érintettségének megállapítása érdekében (lásd ebben az értelemben: 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai ítélet, C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 109. pont).

65 Negyedszer a felperes lényegében azt állítja, hogy a megtámadott jogi aktussal szembeni közvetlen kereset benyújtásának lehetősége a hatékony bírói jogvédelemnek az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének megfelelő biztosításához szükséges. Kifejti, hogy az engedély visszavonásáról szóló határozattal szemben a szlovák bíróságok előtt indított, a megtámadott aktus jogszerűségének járulékos vitatásával párosuló kereset esetleges és elégtelen.

66 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jognak nem célja a Szerződésekben előírt bírósági felülvizsgálati rendszer, és különösen az uniós bíróságok előtt indított közvetlen keresetek elfogadhatóságára vonatkozó szabályok módosítása. Így az EUMSZ 263. cikkben előírt elfogadhatósági feltételeket a hatékony bírói jogvédelemhez való jog fényében kell értelmezni, anélkül azonban, hogy az ezen – az EUM-Szerződés által kifejezetten előírt – feltételek figyelmen kívül hagyásához vezetne (lásd ebben az értelemben: 2015. április 28-i T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 43. és 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 Márpedig pontosan ez lenne a helyzet, ha a felperes megsemmisítés iránti keresetet indíthatna a Bizottság olyan hivatalos véleményével szemben, amely a fenti 43. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében nem érinti őt közvetlenül.

68 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy az uniós bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy előzetes döntéshozatal keretében döntsön kivétel nélkül az uniós intézmények által hozott jogi aktusok, és különösen a Bizottság által az 1094/2010 rendelet 17. cikkének (4) bekezdése alapján elfogadott hivatalos vélemények érvényességéről (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet, C-501/18, EU:C:2021:249, 82. és 83. pont). Ebből következik, hogy az NBS által hozott intézkedésekkel, és különösen az engedély visszavonásáról szóló határozattal szembeni kereset keretében a szlovák bíróságok szükség esetén előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhatnak a Bírósághoz a megtámadott jogi aktus érvényességének vizsgálata érdekében.

69 Ami a felperes által a szlovák bíróságok előtti jogorvoslat hatékonyságával és a megtámadott jogi aktus járulékos felülvizsgálatával kapcsolatban hivatkozott gyakorlati nehézségeket illeti, azok nem tűnnek leküzdhetetlennek.

70 Először is azon körülményt illetően, miszerint az engedély visszavonásáról szóló határozatban az NBS nem a megtámadott aktusra támaszkodott, és arra még csak nem is hivatkozott, e körülmény megerősíti a Bizottság azon állítását, miszerint e határozat a megtámadott jogi aktus indokaitól teljesen önálló és független indokokon alapul. Ilyen esetben az említett jogi aktus érvényességének vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükségtelennek bizonyulhat.

71 Ezenkívül, ami az NBS, az EIOPA és a Bizottság közötti iratváltás „titkos” jellegét illeti, a szlovák bíróságok szükség esetén megkövetelhetik az NBS-től, hogy nyújtsa be ezeket a dokumentumokat, vagy ennek hiányában felkérhetik az EIOPA-t és a Bizottságot e dokumentumok velük való közlésére. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt lojális együttműködés elve ugyanis főszabály szerint arra kötelezi az Unió intézményeit, hivatalait és szerveit, hogy a nemzeti bíróság által kért információkat a lehető legrövidebb időn belül közöljék (lásd ebben az értelemben: 2002. november 26-i First és Franex ítélet, C-275/00, EU:C:2002:711, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

72 Ezt követően, ami a szlovák bíróságok előtti eljárás hosszát és felfüggesztő hatályának állítólagos hiányát illeti, a felperes nem támasztja alá állítását. Mindenesetre a határozattal szembeni felfüggesztő hatályú jogorvoslat hiánya nem minősül szükségszerűen a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértésének (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2015. december 17-i Tall ítélet, C-239/14, EU:C:2015:824, 59. pont). Egyébiránt mind a Charta 47. cikkének első bekezdéséből, mind pedig az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből az következik, hogy a tagállamoknak olyan jogorvoslati és eljárási rendszert kell kialakítaniuk, amely az uniós jog által szabályozott területeken lehetővé teszi a hatékony bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartásának biztosítását (lásd ebben az értelemben: 2015. április 28-i T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 49. és 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

73 Végül önmagában annak a körülménynek, hogy a Bizottság 2024. április 24-én úgy határozott, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegési eljárást indít a Szlovák Köztársasággal szemben azzal az indokkal, hogy az NBS a felperessel szembeni ellenőrzési jogkörének gyakorlása során nem teljesítette kötelezettségeit, semmiképpen nem lehet célja vagy hatása az, hogy a felperest megfossza a szlovák bíróságok előtti hatékony bírói jogvédelemtől.

74 A fenti 46–73. pontból következik, hogy a felperest a megtámadott jogi aktus nem érinti közvetlenül. Következésképpen anélkül, hogy meg kellene vizsgálni, hogy e jogi aktus személyében érinti-e, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második fordulata alapján sem rendelkezik keresetindítási joggal. Ebből következik, hogy a felperes nem igazolja kereshetőségi jogát.

75 Következésképpen anélkül, hogy szükséges lenne megvizsgálni az elfogadhatatlansági kifogás harmadik részét, e kifogás második részének helyt kell adni, és a keresetet mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

A beavatkozási kérelemről

76 Az eljárási szabályzat 142. cikkének (2) bekezdése értelmében a beavatkozás okafogyottá válik, ha a Törvényszék a keresetlevél elfogadhatatlanságát állapítja meg. A jelen ügyben, mivel a Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította, a Szlovák Köztársaság által benyújtott beavatkozási kérelemről már nem szükséges határozni.

A költségekről

77 Először is, az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felperes, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére, a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült költségek kivételével.

78 Másodszor, az eljárási szabályzat 144. cikkének (10) bekezdése értelmében ha az alapügyben a beavatkozási kérelemről történő határozathozatalt megelőzően befejeződik az eljárás, a beavatkozást kérelmező, valamint a felperes és az alperes maguk viselik a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült saját költségeiket. A jelen ügyben a felperes, a Bizottság és a Szlovák Köztársaság maguk viselik a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült saját költségeiket.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (hetedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Szlovák Köztársaság által benyújtott beavatkozási kérelemről már nem szükséges határozni.

3) **A Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. viseli a saját költségein felül a Bizottság részéről felmerült költségeket, a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült költségek kivételével.**

4) **A Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., a Bizottság és a Szlovák Köztársaság maga viseli a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült saját költségeit.**

Luxembourg, 2025. május 23.

V. Di Bucci
hivatalvezető

K. Kowalik-Bańczyk
elnök