ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

23 mai 2025*

„Acțiune în anulare – Sistemul European de Supraveghere Financiară – Anchetă pentru încălcarea dreptului Uniunii – Aviz formal al Comisiei cu privire la măsurile necesare în vederea respectării dreptului Uniunii – Articolul 17 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 – Act supus căilor de atac – Lipsa afectării directe – Inadmisibilitate”

În cauza T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., cu sediul în Bratislava (Slovacia), reprezentată de A. Börner, S. Henrich și S. Förster, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de B. Stromsky, D. Triantafyllou și P. Vanden Heede, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus din doamna K. Kowalik-Bańczyk (raportoare), președintă, și domnii E. Buttigieg și G. Hesse, judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

– excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 28 iunie 2024;

– observațiile reclamantei cu privire la excepția de inadmisibilitate depuse la grefa Tribunalului la 19 august 2024;

– cererea de intervenție a Republicii Slovace depusă la grefa Tribunalului la 23 iulie 2024,

dă prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Ordonanță

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanta, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., solicită anularea Avizului C(2022) 6455 final al Comisiei din 13 septembrie 2022, adresat Národná banka Slovenska, cu privire la măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2009/138/CE (denumit în continuare „actul atacat”).

Istoricul cauzei

2 Reclamanta este o întreprindere de asigurare de viață cu sediul în Slovacia și supusă controlului Národná banka Slovenska (Banca Națională a Slovaciei) (denumită în continuare „NBS”).

3 La 17 martie 2022, Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA) a demarat o anchetă în temeiul articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/79/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 48). Această anchetă urmărea să determine dacă NBS își exercitase competențele de control în privința reclamantei în conformitate cu Directiva 2009/138/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II) (JO 2009, L 335, p. 1).

4 La 16 mai 2022, EIOPA a adoptat, în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010, o recomandare adresată NBS cu privire la măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2009/138. Această recomandare a făcut obiectul unei acțiuni în anulare introduse de reclamantă în fața Tribunalului și înregistrată sub numărul de cauză T-204/24.

5 Cu această ocazie, EIOPA a constatat o încălcare de către reclamantă și de către NBS a dreptului Uniunii Europene, în special a normelor rezultate din Directiva 2009/138, și a formulat două recomandări adresate NBS și care expuneau măsurile care trebuiau luate de aceasta pentru a pune capăt acestei încălcări. Aceste măsuri constau în esență în reexaminarea, în termen de 45 de zile, a situației reclamantei și în adoptarea, în privința acesteia din urmă, a unei strategii „globale/integrate” care să conducă fie la redresarea tuturor încălcărilor, fie la o decizie de retragere a autorizației sale.

6 La 13 septembrie 2022, Comisia Europeană a adoptat, în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010, actul atacat.

7 În actul atacat, mai întâi, Comisia a amintit și a rezumat conținutul Recomandării EIOPA din 16 mai 2022 [paragrafele (21)-(28) din actul atacat].

8 În continuare, Comisia a examinat măsurile avute în vedere de NBS în privința reclamantei [paragrafele (29)-(40) din actul atacat]. Ea a considerat că, atât timp cât această autoritate națională nu ar fi adoptat măsuri de control care să pună capăt încălcărilor în mod structural și durabil, inclusiv, dacă acest lucru ar fi adecvat sau obligatoriu, o retragere a autorizației reclamantei în temeiul articolului 144 din Directiva 2009/138, autoritatea națională menționată ar continua să încalce dreptul Uniunii [paragraful (41) din actul atacat].

9 În sfârșit, în concluzia care figurează la paragrafele (42)-(45) din actul atacat, Comisia a arătat următoarele:

„(42) Comisia consideră că, pentru a se conforma dreptului Uniunii […] NBS ar trebui să depună eforturi suplimentare pentru a pune în aplicare, în timp util, măsurile avute în vedere.

(43) În special, în conformitate cu strategia de intervenție integrată pe care a anunțat-o, NBS ar trebui să încheie procedura de sancționare […] în termen de patru luni […] adoptând în privința [reclamantei] măsuri de control definitive și concludente care să asigure respectarea dreptului Uniunii.

(44) O decizie de retragere a autorizației [reclamantei], astfel cum este avută în vedere de NBS, ar garanta respectarea dreptului Uniunii. O astfel de decizie […] ar garanta de asemenea adoptarea unei poziții definitive și a unor măsuri concrete de control cu privire la toate încălcările […] [reclamantei], care includ, fără a se limita la acestea:

– nerespectarea de către [reclamantă] a Deciziei [NBS] din 14 ianuarie 2022 privind [încălcările normelor privind] provizioanele tehnice;

– modificările unilaterale aduse de [reclamantă] condițiilor generale ale contractelor și politicii de investiții; […]

– caracterul adecvat al [evaluării interne a riscurilor și a solvabilității] [reclamantei].

(45) Comisia invită NBS să o informeze, precum și [EIOPA], în termen de zece zile lucrătoare […] cu privire la măsurile pe care le-a luat sau pe care intenționează să le ia pentru a se conforma prezentului aviz formal […]”

10 La 31 octombrie 2022, NBS a retras autorizația reclamantei (denumită în continuare „decizia de retragere a autorizației”). La 1 iunie 2023, NBS a confirmat această retragere.

Concluziile părților

11 Reclamanta solicită Tribunalului:

– anularea actului atacat;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

12 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca inadmisibilă;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

13 În plus, reclamanta solicită de asemenea Tribunalului, cu titlu de măsuri de organizare a procedurii sau de activități de cercetare judecătorească, obligarea Comisiei să prezinte în esență toate documentele utile pentru aprecierea genezei și a efectelor actului atacat.

În drept

Cu privire la excepția de inadmisibilitate

14 În temeiul articolului 130 alineatele (1) și (7) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, la solicitarea pârâtului, Tribunalul poate să se pronunțe asupra excepției de inadmisibilitate fără a intra în dezbaterea fondului. În speță, Tribunalul se consideră suficient de lămurit de înscrisurile de la dosar și decide să se pronunțe fără continuarea procedurii și fără a fi necesară adoptarea măsurilor de organizare a procedurii și nici a măsurilor de cercetare judecătorească solicitate de reclamantă.

15 În cadrul excepției de inadmisibilitate, Comisia susține, în primul rând, că, întrucât actul atacat nu produce efecte juridice obligatorii, acesta nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare, în al doilea rând, că, întrucât acest act nu o privește direct, reclamanta nu are calitate procesuală activă și, în al treilea rând, că acțiunea nu a fost introdusă în termenul de introducere a acțiunii în justiție.

16 Reclamanta contestă cele trei aspecte ale excepției de inadmisibilitate. În special, aceasta arată, pe de o parte, că actul atacat produce efecte juridice obligatorii și poate face, așadar, obiectul unei acțiuni în anulare și, pe de altă parte, că acest act o privește în mod direct și individual. Ea explică în esență că actul menționat impune NBS să ia o măsură prestabilită, și anume retragerea autorizației sale.

17 Este necesar să se examineze mai întâi primele două aspecte ale excepției de inadmisibilitate și, prin urmare, să se stabilească, pe de o parte, dacă actul atacat constituie un act atacabil și, pe de altă parte, dacă acest act o afectează în mod direct pe reclamantă.

Cu privire la existența unui act atacabil

18 În temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE, instanța Uniunii controlează legalitatea actelor instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii „destinate să producă efecte juridice față de terți”.

19 Reiese că acțiunea în anulare, prevăzută la articolul 263 TFUE, este deschisă în privința tuturor măsurilor sau dispozițiilor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, EU:C:1971:32, punctele 39 și 42; a se vedea de asemenea Hotărârea din 15 iulie 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punctul 36 și jurisprudența citată).

20 În schimb, orice act al Uniunii care nu produce efecte juridice obligatorii nu intră în sfera controlului jurisdicțional prevăzut la articolul 263 TFUE (a se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punctul 37 și jurisprudența citată).

21 Aceasta este în special situația avizelor, care nu sunt destinate să producă efecte juridice obligatorii. Astfel, instituind avizele ca o categorie specifică de acte ale Uniunii și prevăzând în mod expres că acestea „nu sunt obligatorii”, articolul 288 al cincilea paragraf TFUE a intenționat să permită instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii să își exprime opiniile în domenii în care nu au competența de a adopta decizii obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 1990, Nefarma/Comisia, T-113/89, EU:T:1990:82, punctul 68 și jurisprudența

citată, și Hotărârea din 24 martie 2017, Estonia/Comisia, T-117/15, EU:T:2017:217, punctul 45 și jurisprudența citată). În plus, nici expunerea unei simple opinii juridice nu poate fi de natură să producă efecte juridice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2017, România/Comisia, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punctul 62).

22 Cu toate acestea, imposibilitatea de a introduce o acțiune în anulare împotriva unui aviz nu subzistă atunci când actul atacat, prin conținutul său, nu constituie un veritabil aviz (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 29).

23 Pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice obligatorii, este necesar să se examineze substanța acestui act și să se aprecieze efectele sale pe baza unor criterii obiective, precum conținutul actului menționat, ținând seama, dacă este cazul, de contextul în care a fost adoptat, precum și de competențele instituției, ale organului, ale oficiului sau ale agenției Uniunii care este autorul acestuia (a se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punctul 38 și jurisprudența citată). Cu titlu suplimentar, poate fi luat în considerare și criteriul subiectiv legat de intenția autorului actului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank ș.a./BCE, C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369, punctul 42 și jurisprudența citată).

24 În speță, în primul rând, în ceea ce privește conținutul actului atacat, rezumat la punctele 7-9 de mai sus, trebuie arătat că acest act constată o încălcare persistentă a dreptului Uniunii de către NBS și expune măsurile care trebuie luate de aceasta pentru a pune capăt acestei încălcări. Potrivit Comisiei, este vorba despre adoptarea în privința reclamantei, în termen de patru luni, a unei decizii definitive care să cuprindă măsuri de control de natură să asigure respectarea dreptului Uniunii, precum o decizie de retragere a autorizației sale.

25 În al doilea rând, în ceea ce privește modul de redactare a actului atacat, este necesar să se constate că, în cele două versiuni autentice ale sale, acest act este descris uneori, în titlu și la paragraful (43), ca un „aviz” („opinion” în versiunea în limba engleză și „stanovisko” în versiunea în limba slovacă), alteori, la paragrafele (10) și (45), ca un „aviz formal” („formal opinion” în versiunea în limba engleză și „formálne stanovisko” în versiunea în limba slovacă). Or, referirea la noțiunea „aviz formal”, deși ambiguă, poate sugera că actul atacat nu constituie un simplu aviz lipsit de efect obligatoriu.

26 Pe de altă parte, Comisia arată în mod întemeiat că actul atacat este redactat în esență în termeni neimperativi, atât în versiunea în limba engleză, cât și în versiunea în limba slovacă. Modul condițional este astfel utilizat în mai multe rânduri în concluzia care figurează în acest act, după cum o dovedește utilizarea termenilor „should” (ar trebui) și „would ensure” (ar garanta) în limba engleză, precum și „by […] mala” (ar trebui) și „by […] zabezpečil” sau „by […] zabezpečilo” (ar garanta) în limba slovacă [paragrafele (42)-(44) din actul atacat].

27 În al treilea rând, în ceea ce privește contextul adoptării actului atacat și competențele autorului său, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerentul (27) al Regulamentului nr. 1094/2010, articolul 17 din acest regulament instituie un „mecanism în trei etape” atunci când se reproșează unei autorități naționale, în practicile sale de control, o neaplicare sau o aplicare incorectă sau insuficientă a dreptului Uniunii, în special a actelor menționate la articolul 1 alineatul (2) din regulamentul menționat, printre care figurează Directiva 2009/138.

28 Într-o primă etapă, în temeiul articolului 17 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010, EIOPA investighează, dacă este cazul, presupusa încălcare sau neaplicare a dreptului Uniunii. La finalul acestei anchete și în temeiul articolului 17 alineatul (3) primul paragraf din același regulament, EIOPA poate adresa autorității naționale în cauză o „recomandare precizând măsurile necesare în vederea respectării dreptului Uniunii”.

29 În cadrul unei a doua etape, dacă, în termen de o lună de la primirea recomandării EIOPA, autoritatea națională în cauză nu s-a conformat legislației Uniunii, Comisia poate, în temeiul articolului 17 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010, să emită un „aviz formal prin care să îi ceară [acestei] autorități[…] să ia măsurile necesare pentru a respecta dreptul Uniunii”.

30 Într-o a treia etapă, dacă autoritatea națională în cauză nu se conformează avizului formal emis de Comisie în termenul stabilit în acest aviz și dacă sunt îndeplinite anumite condiții, EIOPA poate, în temeiul articolului 17 alineatul (6) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010, să adopte o „decizie individuală [adresată instituției financiare în cauză] prin care să-i impună acesteia să ia măsurile necesare pentru a se conforma obligațiilor sale în temeiul dreptului Uniunii, inclusiv încetarea oricărei activități”.

31 Reiese astfel din modul de redactare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1094/2010 că recomandările emise de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (3) din acest regulament se limitează să „precizeze” măsurile necesare, în timp ce prin avizele formale emise de Comisie în temeiul articolului 17 alineatul (4) din regulamentul menționat și prin deciziile individuale adoptate de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (6) din același regulament „se solicită” destinatarilor lor respectivi să ia măsurile necesare.

32 În plus, articolul 17 alineatul (7) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010 prevede că, atunci când adoptă o măsură în legătură cu chestiuni care fac obiectul unui aviz formal emis de Comisie sau al unei decizii individuale a EIOPA, autoritățile naționale în cauză „respectă avizul formal sau decizia, după caz”. În schimb, nici această dispoziție, nici vreo altă dispoziție din Regulamentul nr. 1094/2010 nu prevăd că aceste autorități sunt obligate să se conformeze recomandărilor emise de EIOPA.

33 Rezultă astfel atât din modul de redactare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1094/2010, cât și din arhitectura mecanismului în trei etape pe care acest articol îl instituie că recomandările emise de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (3) din acest regulament sunt simple recomandări și nu urmăresc să producă ele însele efecte juridice obligatorii față de autoritatea națională în cauză sau față de instituția financiară în cauză (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 25 martie 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punctele 79 și 80). În schimb, avizele formale emise de Comisie în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010 și deciziile individuale adoptate de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (6) din același regulament produc efecte juridice obligatorii față de destinatarii lor.

34 În al patrulea rând și cu titlu complementar, în ceea ce privește intenția autorului actului atacat, niciun element din dosar nu permite să se considere că, prin adoptarea acestui act în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010, Comisia ar fi dorit, în realitate, să adopte un simplu aviz lipsit de efect obligatoriu. În special, actul atacat nu conține nicio indicație explicită potrivit căreia NBS nu ar fi obligată să i se conformeze. În schimb, acest act amintește în mod expres că, în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010, Comisia poate să emită un „aviz formal prin care să îi ceară autorității [naționale în cauză] să ia măsurile

necesare” [paragraful (10) din actul atacat]. În plus, în comunicatul de presă referitor la actul atacat, Comisia a precizat că acționase „în conformitate cu rolul care îi [era] atribuit prin articolul 17 din Regulamentul [nr. 1094/2010]”.

35 În aceste condiții, având în vedere ansamblul considerațiilor enunțate la punctele 24-34 de mai sus și chiar dacă actul atacat este redactat în esență în termeni fără caracter imperativ (a se vedea punctul 26 de mai sus), este necesar să se concluzioneze că acest act produce efecte juridice obligatorii în privința NBS, în măsura în care îi impune să adopte în privința reclamantei, în termen de patru luni, o decizie definitivă care cuprinde măsuri de control de natură să asigure respectarea dreptului Uniunii. Rezultă că, în mod contrar față de ceea ce susține Comisia, acest act este susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.

36 Prin urmare, primul aspect al excepției de inadmisibilitate trebuie respins.

Cu privire la calitatea procesuală activă și în special la afectarea directă a reclamantei

37 În temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf ale acestui articol, o acțiune în anulare împotriva a trei tipuri de acte, și anume, în primul rând, actele al căror destinatar este, în al doilea rând, actele care o privesc direct și individual și, în al treilea rând, actele normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

38 Trebuie constatat de la bun început, pe de o parte, că actul atacat are ca unic destinatar NBS. Rezultă că, întrucât nu este destinatara acestui act, reclamanta nu dispune de un drept la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf primul segment de teză TFUE.

39 Pe de altă parte, actul atacat este un act cu aplicabilitate individuală și, prin urmare, nu constituie un act normativ. Rezultă că reclamanta nu dispune nici de un drept la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE.

40 În aceste condiții, rămâne să se examineze dacă reclamanta are un drept la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf al doilea segment de teză TFUE.

41 În această privință, trebuie amintit că condițiile afectării directe, pe de o parte, și ale afectării individuale, pe de altă parte, prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf al doilea segment de teză TFUE sunt distincte și cumulative (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami ș.a./Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 75 și 76 și jurisprudența citată).

42 În împrejurările speței, este necesar să se examineze mai întâi dacă prima condiție, referitoare la afectarea directă a reclamantei, este îndeplinită.

43 Potrivit unei jurisprudențe constante, condiția potrivit căreia o persoană fizică sau juridică trebuie să fie vizată direct prin măsura care face obiectul acțiunii sale, impune îndeplinirea a două criterii cumulative, și anume, pe de o parte, ca această măsură să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestei persoane și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (a se vedea Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 43 și jurisprudența citată).

44 Curtea a precizat că orice act putea în principiu să privească direct un particular și să producă, așadar, în mod direct efecte asupra situației juridice a acestuia, independent de faptul dacă presupune măsuri de executare. Astfel, împrejurarea potrivit căreia au fost adoptate sau trebuie încă să fie adoptate măsuri de executare nu este pertinentă ca atare, din moment ce ele nu pun în discuție caracterul direct al legăturii existente între actul atacat și aceste efecte. Aceasta este situația cu condiția ca acest act să nu lase destinatarilor săi nicio putere de apreciere în ceea ce privește impunerea efectelor respective acestui particular (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 74).

45 În plus, capacitatea unui act de a produce în mod direct efecte asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice, pe de o parte, și existența unei puteri de apreciere a destinatarilor însărcinați cu punerea în aplicare a acestui act, pe de altă parte, trebuie apreciate analizând chiar substanța actului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctele 63, 64 și 95).

46 În speță, actul atacat, în special paragraful (43) din acesta, impune NBS să adopte în privința reclamantei, în termen de patru luni, o decizie definitivă care să cuprindă măsuri de control de natură să asigure respectarea dreptului Uniunii (a se vedea punctele 24 și 35 de mai sus).

47 Rezultă că actul atacat nu lasă NBS o putere de apreciere în ceea ce privește însuși principiul adoptării unei decizii și a unor măsuri de control într-un termen determinat.

48 În schimb, actul atacat lasă în mod incontestabil NBS o putere de apreciere în ceea ce privește natura măsurilor de control care trebuie adoptate. Astfel, acest act nu impune și nici nu interzice NBS să adopte o măsură specifică.

49 În special, Comisia nu a impus NBS să retragă autorizația reclamantei. Astfel, mai întâi, la paragraful (38) din actul atacat, această instituție a amintit că „[s]electarea fiecărei măsuri individuale de control în privința unei entități supuse controlului [era] o prerogativă a autorității de supraveghere”. În continuare, din cuprinsul paragrafului (41) din actul atacat reiese că Comisia nu a avut în vedere retragerea autorizației reclamantei decât cu condiția ca o astfel de măsură să fie „adecvată sau obligatorie” în temeiul articolului 144 din Directiva 2009/138. În sfârșit și mai ales, în încheierea actului menționat și, mai precis, la paragraful (44) din acesta din urmă, Comisia s-a limitat să indice că o asemenea retragere ar fi de natură să garanteze respectarea dreptului Uniunii de către reclamantă și de către NBS, fără a impune însă acesteia din urmă să procedeze la această retragere.

50 În acest context, puterea de apreciere a NBS nu era limitată decât de dispozițiile legale aplicabile, în special de articolul 144 alineatul (1) din Directiva 2009/138, care permite, în anumite cazuri, și impune, în alte cazuri, autorității de supraveghere din statul membru de origine să retragă autorizația unei întreprinderi de asigurare sau de reasigurare.

51 Rezultă că NBS a păstrat o putere de apreciere în definirea măsurilor care trebuie luate în privința reclamantei și că, prin urmare, numai măsurile adoptate de NBS puteau afecta în mod direct reclamanta. Astfel, nu există o legătură directă, în sensul jurisprudenței citate la punctul 44 de mai sus, între actul atacat și efectele măsurilor de executare adoptate ulterior de NBS în privința reclamantei.

52 În aceste condiții, este necesar să se concluzioneze că cel puțin al doilea criteriu enunțat la punctul 43 de mai sus nu este îndeplinit în speță, astfel încât condiția referitoare la afectarea directă a reclamantei nu este îndeplinită.

53 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele reclamantei.

54 În primul rând, reclamanta susține în esență că Comisia a dorit să limiteze și să anihileze puterea de apreciere a NBS, impunându-i să procedeze la retragerea imediată a autorizației sale, cu excluderea unei abordări mai graduale și a oricărei alte măsuri. Aceasta concluzionează că decizia de retragere a autorizației este consecința directă și automată a actului atacat.

55 În această privință, rezultă din cele arătate la punctele 48-51 de mai sus că Comisia nu a limitat puterea de apreciere a NBS în ceea ce privește natura măsurilor de control care trebuie luate în privința reclamantei și în special nu i-a impus să procedeze la retragerea autorizației acesteia din urmă.

56 Trebuie adăugat mai întâi că, deși, la paragraful (38) din actul atacat, Comisia a indicat în esență că puterea de apreciere a unei autorități de supraveghere era „limitată” de necesitatea de a adopta măsuri de control eficiente și concludente, această reamintire de ordin general nu aducea atingere naturii măsurilor de control care trebuiau luate în speță.

57 De asemenea, deși Comisia a menționat, la paragraful (32) din actul atacat, o evaluare preliminară a EIOPA, primită la 6 iulie 2022, potrivit căreia respectarea dreptului Uniunii „ar necesita o decizie definitivă și concludentă (și anume retragerea autorizației)”, această reamintire a poziției EIOPA nu constituie poziția Comisiei, care este exprimată la paragrafele (41) și (44) din actul menționat și are în vedere retragerea autorizației reclamantei numai cu titlu indicativ și sub rezerva ca o astfel de măsură să fie „adecvată sau obligatorie” în temeiul articolului 144 din Directiva 2009/138 (a se vedea punctul 49 de mai sus).

58 În continuare, împrejurarea, chiar presupunând că este dovedită, potrivit căreia Comisia ar fi exercitat o formă de „presiune politică” asupra NBS pentru ca aceasta să retragă autorizația reclamantei nu este suficientă pentru a considera că această instituție a avut intenția nu numai de a incita, ci și de a constrânge din punct de vedere juridic NBS să efectueze o astfel de retragere.

59 În sfârșit, faptul, chiar admițând că a fost dovedit, că actul atacat a putut juca un rol declanșator în adoptarea deciziei de retragere a autorizației rezultă numai din existența unor proceduri în care intervin și interacționează, pe de o parte, EIOPA și Comisia și, pe de altă parte, autoritățile naționale, printre care și NBS. Prin urmare, o astfel de împrejurare nu poate stabili o legătură directă și automată între actul atacat și decizia de retragere a autorizației.

60 În al doilea rând, reclamanta pretinde că, în actul atacat, Comisia a aprobat, conferindu-le un caracter obligatoriu, concluziile eronate ale EIOPA potrivit cărora aceasta săvârșise „încălcări identificate” și se confrunta cu o „deteriorare a situației [sale] financiare”. Procedând astfel, Comisia i-ar fi afectat în mod direct și negativ situația juridică, independent de decizia de retragere a autorizației.

61 În această privință, trebuie să se amintească faptul că, oricare ar fi motivele pe care se întemeiază o decizie, numai dispozitivul acesteia este susceptibil să producă efecte juridice și, în consecință, să afecteze direct un reclamant (a se vedea prin analogie Ordonanța din 28 ianuarie 2004, Țările de Jos/Comisia, C-164/02, EU:C:2004:54, punctul 21). Or, în speță, aprecierile Comisiei invocate de

reclamantă se limitează să amintească poziția EIOPA și să confirme persistența practicilor inadecvate ale reclamantei [paragrafele (26) și (38) în special din actul atacat]. Astfel de aprecieri constituie, cel mult, motive ale actului atacat și nu produc, ca atare, niciun efect juridic distinct de cele care rezultă din partea concluzivă a acestui act [paragrafele (42)-(45) din actul atacat]. Rezultă că aprecierile menționate nu pot afecta în mod direct reclamanta.

62 În al treilea rând, reclamanta explică faptul că, în urma deciziei de retragere a autorizației sale, a trebuit să înceteze distribuirea produselor sale de asigurare de viață și să facă față unor critici din partea presei. În plus, aceasta ar fi făcut obiectul sau ar fi fost amenințată de proceduri de lichidare și de insolvență în Slovacia. În consecință, numeroși clienți și-ar fi reziliat contractele de asigurare de viață. În plus, relațiile sale cu intermediarii și cu administratorii de active ar fi fost grav afectate, numeroși angajați ar fi părăsit-o și aceasta ar fi trebuit să suporte cheltuieli juridice ridicate.

63 În această privință, este necesar să se observe, pe de o parte, că obligația reclamantei de a-și înceta activitățile comerciale nu rezultă direct din actul atacat, ci doar din decizia de retragere a autorizației sale. În plus, reclamanta nu dovedește și nici măcar nu susține că există vreo legătură juridică între actul atacat și procedurile de lichidare și de insolvență pe care le menționează.

64 Pe de altă parte, celelalte efecte negative invocate de reclamantă prezintă un caracter economic, astfel încât nu pot fi luate în considerare pentru a stabili o afectare a situației sale juridice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 noiembrie 2019, BCE ș.a./Trasta Komercbanka ș.a., C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 109).

65 În al patrulea rând, reclamanta susține în esență că posibilitatea de a introduce o acțiune directă împotriva actului atacat este necesară pentru a garanta o protecție jurisdicțională efectivă, în conformitate cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Ea explică faptul că o acțiune în fața instanțelor slovace împotriva deciziei de retragere a autorizației, însoțită de o contestație incidentă a legalității actului atacat, ar fi aleatorie și insuficientă.

66 În această privință, trebuie amintit că dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum este garantat la articolul 47 primul paragraf din cartă, nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate și în special a normelor referitoare la admisibilitatea acțiunilor introduse direct în fața instanțelor Uniunii. Astfel, condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 263 TFUE trebuie să fie interpretate în lumina dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, fără a se ajunge însă la înlăturarea acestor condiții, care sunt expres prevăzute de Tratatul FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 43 și 44 și jurisprudența citată).

67 Or, tocmai aceasta ar fi situația dacă reclamantei i s-ar permite să formuleze o acțiune în anulare împotriva unui aviz formal al Comisiei care nu o afectează în mod direct, în sensul jurisprudenței citate la punctul 43 de mai sus.

68 Pe de altă parte, trebuie subliniat că instanța Uniunii este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii, fără nicio excepție și, în special, a avizelor formale adoptate de Comisie în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010 (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 25 martie 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punctele 82 și 83). Rezultă

că, în cadrul unei acțiuni împotriva măsurilor adoptate de NBS și în special împotriva deciziei de retragere a autorizației, instanțele slovace vor putea, dacă este necesar, să sesizeze Curtea cu o procedură de trimitere preliminară în aprecierea validității actului atacat.

69 În ceea ce privește dificultățile practice invocate de reclamantă în privința efectivității unei acțiuni în fața instanțelor slovace și a unui control incident al actului atacat, acestea nu par insurmontabile.

70 Mai întâi, în ceea ce privește împrejurarea potrivit căreia, în decizia de retragere a autorizației, NBS nu s-ar fi întemeiat pe actul atacat și nici măcar nu ar fi făcut referire la acesta, ea tinde să susțină teza Comisiei potrivit căreia această decizie ar fi întemeiată pe motive complet autonome și independente de cele ale actului atacat. Într-o astfel de ipoteză, o trimitere preliminară în aprecierea validității actului menționat s-ar putea dovedi a nu fi necesară.

71 În plus, în ceea ce privește caracterul „secret” al documentelor schimbate între NBS, EIOPA și Comisie, instanțele slovace vor putea, dacă este necesar, să solicite NBS să prezinte aceste documente sau, în caz contrar, să solicite EIOPA și Comisiei să le comunice pe acestea din urmă. Astfel, principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE impune în principiu instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii să comunice informațiile solicitate de o instanță națională în cel mai scurt termen posibil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2002, First și Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, punctul 49 și jurisprudența citată).

72 În continuare, în ceea ce privește durata și pretinsul caracter nesuspensiv al procedurii în fața instanțelor slovace, reclamanta nu își susține afirmația. În orice caz, lipsa unei căi de atac suspensive împotriva unei decizii nu constituie în mod necesar o încălcare a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punctul 59). Pe de altă parte, rezultă atât din articolul 47 primul paragraf din cartă, cât și din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE că statele membre trebuie să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 49 și 50 și jurisprudența citată).

73 În sfârșit, simpla împrejurare potrivit căreia Comisia a decis, la 24 aprilie 2024, să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE împotriva Republicii Slovace, pentru motivul că NBS nu și-ar fi îndeplinit obligațiile în exercitarea competențelor sale de control în privința reclamantei, nu poate, în orice caz, să aibă ca obiect sau ca efect privarea acesteia din urmă de o protecție jurisdicțională efectivă în fața instanțelor slovace.

74 Din cuprinsul punctelor 46-73 de mai sus rezultă că reclamanta nu este vizată în mod direct de actul atacat. În consecință, fără a fi necesar să se examineze dacă este vizată în mod individual de acest act, ea nu dispune nici de un drept la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf al doilea segment de teză TFUE. Rezultă că reclamanta nu își justifică calitatea procesuală activă.

75 Prin urmare, fără a fi necesar să se examineze al treilea aspect al excepției de inadmisibilitate, al doilea aspect al acestei excepții trebuie admis, iar acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.

Cu privire la cererea de intervenție

76 Potrivit articolului 142 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, intervenția rămâne fără obiect atunci când cererea introductivă este declarată inadmisibilă. În speță, întrucât acțiunea este respinsă ca inadmisibilă, nu mai este necesară pronunțarea asupra cererii de intervenție formulate de Republica Slovacă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

77 În primul rând, potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisie, conform concluziilor formulate de aceasta din urmă, cu excepția celor aferente cererii de intervenție.

78 În al doilea rând, în temeiul articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, dacă judecata în cauza principală se finalizează înainte de pronunțarea cu privire la o cerere de intervenție, autorul cererii de intervenție și părțile principale suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție. În speță, reclamanta, Comisia și Republica Slovacă vor suporta, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

dispune:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Nu mai este necesară pronunțarea asupra cererii de intervenție formulată de Republica Slovacă.**

3) **Obligă Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană, cu excepția celor aferente cererii de intervenție.**

4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, Comisia și Republica Slovacă vor suporta, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție.**

Luxemburg, 23 mai 2025.

Grefier
V. Di Bucci

Președinte
K. Kowalik-Bańczyk