Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (seitsemäs jaosto)

23 päivänä toukokuuta 2025*

Kumoamiskanne – Euroopan finanssivalvontajärjestelmä – Unionin oikeuden rikkomista koskeva tutkinta – Komission virallinen lausunto unionin oikeuden noudattamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä – Asetuksen (EU) N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohta – Kannekelpoinen toimi – Toimi ei koske kantajaa suoraan – Tutkimatta jättäminen

Asiassa T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., kotipaikka Bratislava (Slovakia), edustajinaan asianajajat A. Börner, S. Henrich ja S. Förster,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Stromsky, D. Triantafyllou ja P. Vanden Heede,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Kowalik-Bańczyk (esittelevä tuomari) ja tuomarit E. Buttigieg ja G. Hesse,

kirjaaja: V. Di Bucci,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn ja erityisesti

– oikeudenkäyntiväitteen, jonka komissio teki unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.6.2024 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla,

– kantajan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.8.2024 toimittamat huomautukset oikeudenkäyntiväitteestä,

– Slovakian tasavallan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.7.2024 toimittaman väliintulohakemuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

määräyksen

1 Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan, että Národná banka Slovenskalle osoitettu direktiivin 2009/138/EY noudattamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä 13.9.2022 annettu komission lausunto C(2022) 6455 final (jäljempänä riidanalainen toimi) kumotaan.

Asian tausta

2 Kantaja on henkivakuutusyritys, jonka kotipaikka on Slovakiassa ja joka on Národná banka Slovenskan (Slovakian keskuspankki, jäljempänä NBS) valvonnassa.

3 Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) aloitti 17.3.2022 tutkinnan Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/79/EY kumoamisesta 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1094/2010 (EUVL 2010, L 331, s. 48) 17 artiklan 2 kohdan nojalla. Tämän tutkinnan tarkoituksena oli määrittää, oliko NBS käyttänyt valvontatoimivaltaansa kantajaan vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY (Solvenssi II; EUVL 2009, L 335, s. 1) mukaisesti.

4 EIOPA antoi 16.5.2022 asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 3 kohdan perusteella NBS:lle osoitetun suosituksen direktiivin 2009/138 noudattamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Kantaja nosti tästä suosituksesta unionin yleisessä tuomioistuimessa kumoamiskanteen, joka kirjattiin asianumerolla T-204/24.

5 EIOPA totesi tässä yhteydessä, että kantaja ja NBS rikkoivat Euroopan unionin oikeutta ja erityisesti direktiiviin 2009/138 perustuvia sääntöjä, ja antoi kaksi NBS:lle osoitettua suositusta, joissa todettiin, mihin toimenpiteisiin tämän olisi ryhdyttävä rikkomisen päättämiseksi. Näitä toimenpiteitä olivat lähinnä kantajan tilanteen arvioiminen 45 päivän pituisessa määräajassa sekä kantajaa koskevan kokonaisvaltaisen tai integroidun strategian, joka johtaa joko kaikkien rikkomisten korjaamiseen tai kantajan toimiluvan peruuttamiseen, käyttöön ottaminen.

6 Euroopan komissio antoi 13.9.2022 riidanalaisen toimen asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohdan nojalla.

7 Riidanalaisessa toimessa komissio aluksi muistutti EIOPA:n 16.5.2022 antamasta suosituksesta ja esitti yhteenvedon sen sisällöstä (riidanalaisen toimen 21–28 kohta).

8 Komissio tutki sen jälkeen NBS:n kantajan osalta suunnittelemat toimenpiteet (riidanalaisen toimen 29–40 kohta). Komissio katsoi, että kunnes kyseinen kansallinen viranomainen on ottanut käyttöön valvontatoimenpiteitä, jotka päättävät rikkomiset rakenteellisella ja kestävällä tavalla – mukaan lukien, jos se on aiheellista tai pakollista, peruuttamalla kantajan toimiluvan direktiivin 2009/138 144 artiklan perusteella –, mainittu kansallinen viranomainen edelleen rikkoo unionin oikeutta (riidanalaisen toimen 41 kohta).

9 Riidanalaisen toimen 42–45 kohdassa esitetyissä päätelmissä komissio totesi lopuksi seuraavaa:

”42. Komissio katsoo, että noudattaakseen – – unionin oikeutta, NBS:n olisi ryhdyttävä lisäponnisteluihin pannakseen suunnitellut toimenpiteet täytäntöön hyvissä ajoin.

43. Erityisesti NBS:n olisi esittämänsä integroidun strategian mukaisesti saatettava seuraamusmenettely päätökseen – – neljän kuukauden kuluessa – – ottamalla [kantajan] osalta käyttöön lopullisia ja sitovia valvontatoimenpiteitä, joilla varmistetaan unionin oikeuden noudattaminen.

44. Sellainen päätös [kantajan] toimiluvan peruuttamisesta, jota NBS on suunnitellut, takaisi unionin oikeuden noudattamisen. Tällaisella päätöksellä – – taattaisiin myös lopullisen kannan ottaminen ja konkreettiset valvontatoimenpiteet kaikkiin [kantajan] – – rikkomisiin, joita ovat muun muassa seuraavat:

– se, ettei [kantaja] ole noudattanut [vakuutusteknisten sääntöjen rikkomista] koskevaa 14.1.2022 tehtyä [NBS:n] päätöstä

– [kantajan] yleisiin sopimusehtoihin ja sijoituksia koskeviin toimintaperiaatteisiin yksipuolisesti tekemät muutokset – –

– [kantajan riski- ja vakavaraisuusarvion] asianmukaisuus.

45. Komissio pyytää NBS:ää ilmoittamaan sille ja [EIOPA:lle] kymmenen työpäivän kuluessa – –, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä noudattaakseen tätä virallista lausuntoa – –”

10 NBS peruutti 31.10.2022 kantajan toimiluvan (jäljempänä toimiluvan peruuttamista koskeva päätös). NBS vahvisti 1.6.2023 toimiluvan peruuttamisen.

Asianosaisten vaatimukset

11 Kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– kumoamaan riidanalaisen toimen

– velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12 Komissio vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– jättämään kanteen tutkimatta

– velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13 Lisäksi kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta prosessinjohto- tai selvitystoimena määräämään komission esittämään olennaisilta osin kaikki riidanalaisen toimen syntyhistorian ja vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset asiakirjat.

Oikeudellinen arviointi

Oikeudenkäyntiväite

14 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 ja 7 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi pääasian käsittelyä aloittamatta ratkaista, onko asia jätettävä tutkimatta, jos vastaaja sitä pyytää. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että sillä on asiakirja-aineiston perusteella riittävät tiedot, ja päättää ratkaista tutkimatta jättämistä koskevan kysymyksen menettelyä jatkamatta ja ilman, että olisi tarpeen ryhtyä kantajan vaatimiin prosessinjohtotoimiin tai selvittämistoimiin.

15 Komissio toteaa tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevassa oikeudenkäyntiväitteessään ensinnäkin, ettei riidanalaisesta toimesta voida nostaa kumoamiskannetta, koska sillä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, toiseksi, ettei kantajalla ole asiavaltuutta, koska kyseinen toimi ei koske sitä suoraan, ja kolmanneksi, ettei kannetta ole nostettu kanteen nostamiselle varatussa määräajassa.

16 Kantaja kiistää kaikki oikeudenkäyntiväitteen kolme osaa. Se väittää erityisesti yhtäältä, että riidanalaisella toimella on sitovia oikeusvaikutuksia ja että siihen voidaan siten kohdistaa kumoamiskanne, ja toisaalta, että kyseinen toimi koskee sitä suoraan ja erikseen. Se toteaa pääasiallisesti, että NBS velvoitetaan kyseisellä toimella tekemään ennalta määrätty toimenpide eli peruuttamaan kantajan toimilupa.

17 Aluksi on tutkittava oikeudenkäyntiväitteen kaksi ensimmäistä osaa ja siten määritettävä yhtäältä, onko riidanalainen toimi kannekelpoinen toimi, ja toisaalta, koskeeko tämä toimi suoraan kantajaa.

Kannekelpoisen toimen olemassaolo

18 SEUT 263 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuimet tutkivat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sellaisten toimien laillisuutta, ”joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.”

19 Näin ollen SEUT 263 artiklassa määrätyn kumoamiskanteen kohteena voivat olla luonteestaan ja muodostaan riippumatta kaikki sellaiset unionin toimielinten, elinten ja laitosten toteuttamat toimenpiteet tai antamat säännökset tai määräykset, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia (tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32, 39 ja 42 kohta; ks. myös tuomio 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Sitä vastoin SEUT 263 artiklassa määrätyn tuomioistuinten harjoittaman valvonnan ulkopuolelle jäävät kaikki unionin toimet, joilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia (ks. tuomio 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Näin on muun muassa sellaisten lausuntojen kohdalla, joilla ei ole tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia. Koska lausunnot muodostavat SEUT 288 artiklan viidennen alakohdan mukaan unionin toimien erillisen kategorian ja koska kyseisessä määräyksessä nimenomaisesti määrätään, että lausunnot ”eivät ole sitovia”, tämän määräyksen tarkoituksena on näet ollut antaa unionin toimielimille, elimille ja laitoksille mahdollisuus esittää mielipiteensä aloilla, joilla niillä ei ole toimivaltaa tehdä sitovia päätöksiä (ks. vastaavasti tuomio 13.12.1990, Nefarma v. komissio,

T-113/89, EU:T:1990:82, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 24.3.2017, Viro v. komissio, T-117/15, EU:T:2017:217, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi pelkän oikeudellisen lausunnon esittäminen ei voi olla sen luonteinen toimenpide, jolla on oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2017, Romania v. komissio, C-599/15 P, EU:C:2017:801, 62 kohta).

22 Kumoamiskanteen nostaminen lausunnosta ei kuitenkaan ole mahdotonta, jos riitautettu toimi ei sisältönsä vuoksi ole todellinen lausunto (ks. analogisesti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 29 kohta).

23 Sen määrittämiseksi, onko toimella sitovia oikeusvaikutuksia, on tarkasteltava toimen sisältöä ja arvioitava sen vaikutuksia toimen sisällön kaltaisten objektiivisten arviointiperusteiden valossa ottaen tarvittaessa huomioon toimen toteuttamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toimivalta (ks. tuomio 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Täydentävästi voidaan ottaa huomioon myös toimen toteuttajan tarkoitusta koskeva subjektiivinen arviointiperuste (ks. vastaavasti tuomio 6.5.2021, ABLV Bank ym. v. EKP, C-551/19 P ja C-552/19 P, EU:C:2021:369, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Nyt käsiteltävässä asiassa edellä 7–9 kohdassa selostetun riidanalaisen toimen sisällöstä on ensinnäkin todettava, että kyseisessä toimessa todetaan NBS:n jatkuvasti rikkoneen unionin oikeutta ja selostetaan mihin toimiin tämän on ryhdyttävä kyseisen rikkomisen päättämiseksi. Komission mukaan on kyse siitä, että kantajaan on neljän kuukauden kuluessa kohdistettava lopullinen päätös valvontatoimenpiteistä, joilla voidaan varmistaa unionin oikeuden noudattaminen, esimerkiksi päätös kantajan toimiluvan peruuttamisesta.

25 Toiseksi riidanalaisen toimen sanamuodosta on todettava, että kyseisen toimen kahdessa todistusvoimaisessa versiossa sitä kuvaillaan yhtäältä sen otsikossa ja 43 kohdassa lausunnoksi (”opinion” englanninkielisessä versiossa ja ”stanovisko” slovakinkielisessä versiossa) ja toisaalta sen 10 ja 45 kohdassa viralliseksi lausunnoksi (”formal opinion” englanninkielisessä versiossa ja ”formálne stanovisko” slovakinkielisessä versiossa). Vaikka viittaus virallisen lausunnon käsitteeseen on tulkinnanvarainen, se voi viitata siihen, ettei riidanalainen toimi ole pelkkä sitovaa vaikutusta vailla oleva lausunto.

26 Lisäksi komissio toteaa perustellusti, että riidanalaisessa toimessa käytetään pääasiallisesti ilmaisuja, jotka eivät ole sitovia, ja tämä koskee sekä sen englannin- että slovakinkielistä versiota. Kyseisen toimen päätelmissä käytetään siten monessa kohtaa tapaluokkana konditionaalia, kuten ilmaisujen ”should” (pitäisi) ja ”would ensure” (varmistaisi) käyttämisestä englanniksi sekä ilmaisujen ”by – – mala” (pitäisi) ja ”by – – zabezpečil” tai ”by – – zabezpečilo” (varmistaisi) käyttämisestä slovakiksi (riidanalaisen toimen 42–44 kohta) ilmenee.

27 Kolmanneksi riidanalaisen toimen toteuttamisen asiayhteydestä ja toimen antajan toimivallasta on muistutettava, että – kuten asetuksen N:o 1094/2010 johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ilmenee – kyseisen asetuksen 17 artiklalla otetaan käyttöön kolmivaiheinen mekanismi sen varalta, että kansallisen viranomaisen katsotaan valvontakäytännössään jättäneen soveltamatta tai soveltaneen epäasianmukaisesti tai vain osittain unionin oikeutta ja erityisesti mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimia, joihin direktiivi 2009/138 lukeutuu.

28 Ensimmäisessä vaiheessa EIOPA tarvittaessa tutkii asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla unionin oikeuden väitettyä rikkomista tai soveltamatta jättämistä. EIOPA voi kyseisen tutkinnan päätteeksi mainitun asetuksen 17 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla antaa kyseiselle kansalliselle viranomaiselle ”suosituksen siitä, mihin toimiin on ryhdyttävä unionin oikeuden noudattamiseksi”.

29 Jos kyseinen kansallinen viranomainen ei ole noudattanut unionin oikeutta yhden kuukauden kuluessa EIOPA:n suosituksen vastaanottamisesta, komissio voi toisessa vaiheessa asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla antaa ”virallisen lausunnon, jossa [tätä] viranomaista vaaditaan toteuttamaan toimet, joita tämä unionin oikeuden noudattaminen edellyttää.”

30 Jos kyseinen kansallinen viranomainen ei noudata komission antamaa virallista lausuntoa siinä asetetussa määräajassa ja jos tietyt edellytykset täyttyvät, EIOPA voi kolmannessa vaiheessa asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla tehdä asianomaiselle finanssilaitokselle osoitetun ”yksittäisen päätöksen, jossa sitä vaaditaan toteuttamaan toimet unionin oikeuden mukaisten velvollisuuksiensa noudattamiseksi, mukaan luettuna mahdollisesta käytännöstä luopuminen”.

31 Asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan sanamuodosta ilmenee siten, että EIOPA:n saman asetuksen 17 artiklan 3 kohdan nojalla antamissa suosituksissa ainoastaan vahvistetaan toteutettavat toimet, kun taas komission kyseisen asetuksen 17 artiklan 4 kohdan nojalla antamissa virallisissa lausunnoissa ja EIOPA:n 17 artiklan 6 kohdan nojalla tekemissä yksittäisissä päätöksissä niitä tahoja, joille nämä lausunnot tai päätökset on osoitettu, ”vaaditaan” toteuttamaan tarpeelliset toimet.

32 Lisäksi asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että toteuttaessaan toimia sellaisten kysymysten osalta, joista komissio on antanut virallisen lausunnon tai joista EIOPA on tehnyt yksittäisen päätöksen, asianomaisten kansallisten viranomaisten ”on, tapauksen mukaan, noudatettava joko kyseistä virallista lausuntoa tai päätöstä”. Sen sijaan kyseisessä säännöksessä tai missään muussakaan asetuksen N:o 1094/2010 säännöksessä ei säädetä, että kyseisten viranomaisten olisi noudatettava EIOPA:n antamia suosituksia.

33 Näin ollen sekä asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan sanamuodosta että kyseisellä artiklalla käyttöön otetun kolmivaiheisen mekanismin rakenteesta ilmenee, että EIOPA:n saman asetuksen 17 artiklan 3 kohdan nojalla antamat suositukset ovat vain suosituksia eikä niillä ole sinänsä tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia asianomaista kansallista viranomaista kohtaan tai asianomaista finanssilaitosta kohtaan (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, 79 ja 80 kohta). Sen sijaan komission asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohdan nojalla antamilla virallisilla lausunnoilla ja EIOPA:n saman asetuksen 17 artiklan 6 kohdan nojalla antamilla yksittäisillä päätöksillä on sitovia oikeusvaikutuksia niitä tahoja kohtaan, joille ne on osoitettu.

34 Neljänneksi ja täydentävästi on todettava riidanalaisen toimen antajan tarkoituksesta, ettei minkään asiakirjoista ilmenevän seikan perusteella voida katsoa, että komissio antaessaan riidanalaisen toimen asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohdan nojalla olisi tosiasiassa halunnut antaa pelkän sitovia vaikutuksia vailla olevan lausunnon. Erityisesti on todettava, ettei riidanalaisessa toimessa ole mitään nimenomaista mainintaa, jonka mukaan NBS:n ei tarvitsisi noudattaa kyseistä toimea. Sitä vastoin kyseisessä toimessa muistutetaan nimenomaisesti, että

komissio voi asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohdan nojalla antaa virallisen lausunnon, jossa asianomaista kansallista viranomaista vaaditaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet (riidanalaisen toimen 10 kohta). Lisäksi komissio on täsmentänyt riidanalaista toimea koskevassa lehdistötiedotteessa, että se on toiminut sille asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklalla annetun tehtävän mukaisesti.

35 Kun otetaan huomioon kaikki edellä 24–34 kohdassa esitetyt näkökohdat, tässä tilanteessa on todettava, että vaikka riidanalaisessa toimessa on pääasiallisesti käytetty ilmaisuja, jotka eivät ole sitovia (ks. 26 kohta edellä), kyseisellä toimella on sitovia oikeusvaikutuksia NBS:ää kohtaan, koska tämä velvoitetaan kyseisellä toimella neljän kuukauden kuluessa tekemään kantajalle osoitetun lopullisen päätöksen, jossa määrätään valvontatoimenpiteistä, joilla voidaan varmistaa unionin oikeuden noudattaminen. Tästä seuraa, että – toisin kuin komissio väittää – kyseiseen toimeen voidaan kohdistaa SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanne.

36 Näin ollen oikeudenkäyntiväitteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Kysymys asiavaltuudesta ja erityisesti siitä, koskeeko riidanalainen toimi suoraan kantajaa

37 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi saman artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kumoamiskanteen kolmentyyppisistä toimista, nimittäin ensinnäkin hänelle osoitetusta toimesta, toiseksi toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä kolmanneksi sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

38 Aluksi on todettava yhtäältä, että riidanalainen toimi on osoitettu ainoastaan NBS:lle. Tästä seuraa, että koska kyseistä toimea ei ole osoitettu kantajalle, tällä ei ole kanneoikeutta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäisen virkkeenosan perusteella.

39 Toisaalta riidanalainen toimi on yksittäistapausta koskeva toimi eikä se siten ole sääntelytoimi. Tästä seuraa, ettei kantajalla ole kanneoikeutta myöskään SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen virkkeenosan perusteella.

40 Tässä tilanteessa on vielä tutkittava, onko kantajalla kanneoikeus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen virkkeenosan perusteella.

41 Tältä osin on muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa virkkeenosassa määrätyt edellytykset sille, että toimen katsotaan koskevan yhtäältä suoraan ja toisaalta erikseen kantajaa, ovat erillisiä ja kumulatiivisia (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 75 ja 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Nyt käsiteltävän asian olosuhteissa on ensi tutkittava, täyttyykö ensimmäinen edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan.

43 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytys, jonka mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava tätä henkilöä suoraan, vaatii kahden edellytyksen täyttymistä kumulatiivisesti eli yhtäältä kyseisen toimenpiteen on vaikutettava välittömästi kyseisen henkilön oikeusasemaan eikä se toisaalta saa jättää niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, lainkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin

lainsäädäntöön eikä edellytä muiden sen toimeenpanoa tai soveltamista koskevien sääntöjen soveltamista (ks. tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että lähtökohtaisesti mikä tahansa toimi voi koskea yksityistä suoraan ja siten vaikuttaa välittömästi tämän oikeusasemaan siitä riippumatta, edellyttääkö toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä. Siten se seikka, että täytäntöönpanotoimenpiteitä on toteutettu tai että niitä on vielä toteutettava ei sellaisenaan ole merkityksellinen, koska näillä toimenpiteillä ei kyseenalaisteta riidanalalaisen toimen ja sen vaikutusten välitöntä yhteyttä. Näin on sillä edellytyksellä, ettei kyseinen toimi jätä niille, joille se on osoitettu, lainkaan harkintavaltaa kyseiseen yksityiseen kohdistettavien vaikutusten osalta (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 74 kohta).

45 Lisäksi yhtäältä sitä, voidaanko toimella vaikuttaa välittömästi luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan, ja toisaalta sitä, jättääkö toimi niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, harkintavaltaa, on arvioitava kyseisen toimen asiasisältö huomioon ottaen (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 63, 64 ja 95 kohta).

46 Nyt käsiteltävässä asiassa NBS velvoitetaan riidanalaisella toimella ja erityisesti sen 43 kohdalla neljän kuukauden kuluessa tekemään kantajalle osoitettu lopullinen päätös, jossa määrätään valvontatoimenpiteistä, joilla voidaan varmistaa unionin oikeuden noudattaminen (ks. 24 ja 35 kohta edellä).

47 Tästä seuraa, että riidanalainen toimi ei jätä NBS:lle harkintavaltaa sen lähtökohdan osalta, jonka mukaan asiassa on tehtävä päätös ja määrättävä valvontatoimenpiteistä asetetussa määräajassa.

48 Sen sijaan riidanalainen toimi kiistämättä jättää NBS:lle harkintavaltaa toteutettavien valvontatoimenpiteiden luonteen osalta. NBS:ää ei nimittäin tällä toimella velvoiteta toteuttamaan tiettyä toimenpidettä eikä sitä kielletä toteuttamasta tiettyä toimenpidettä.

49 Komissio ei etenkään ole velvoittanut NBS:ää peruuttamaan kantajan toimilupaa. Komissio on näet riidanalaisen toimen 38 kohdassa aluksi huomauttanut, että päätöksen tekeminen siitä, mitä yksittäisiä valvontatoimenpiteitä valvonnanalaiseen yksikköön kohdistetaan, kuuluu valvontaviranomaisen toimivaltaan. Riidanalaisen toimen 41 kohdasta ilmenee seuraavaksi, että komissio on katsonut kantajan toimiluvan peruuttamisen direktiivin 2009/138 144 artiklan perusteella tulevan kyseeseen vain sillä edellytyksellä, että toimenpide on aiheellinen tai pakollinen. Lopuksi ja ennen kaikkea komissio on kyseisen toimen päätelmissä ja erityisesti sen 44 kohdassa todennut vain, että toimiluvan peruuttaminen olisi omiaan takaamaan sen, että kantaja ja NBS noudattavat unionin oikeutta; komissio ei kuitenkaan ole vaatinut NBS:ltä toimiluvan peruuttamista.

50 Tässä tilanteessa NBS:n harkintavaltaa rajoittivat ainoastaan sovellettavat oikeussäännöt ja etenkin direktiivin 2009/138 144 artiklan 1 kohta, jonka nojalla kotijäsenvaltion valvontaviranomainen voi joissakin tapauksissa peruuttaa vakuutus- tai jälleenvakuutusyritykselle annetun toimiluvan ja jonka nojalla sen on joissakin tapauksissa peruutettava kyseinen toimilupa.

51 Tästä seuraa, että NBS:lle on jäänyt harkintavaltaa kantajan suhteen toteuttavien toimien määrittämisen osalta ja että siten ainoastaan NBS:n toteuttamat toimenpiteet ovat voineet vaikuttaa kantajaan suoraan. Näin ollen riidanalaisen toimen ja NBS:n sittemmin kantajaan kohdistamien täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutusten välillä ei ole edellä 44 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua välitöntä yhteyttä.

52 Tässä tilanteessa on todettava, että ainakaan edellä 43 kohdassa mainittu toinen kriteeri ei nyt käsiteltävässä asiassa täyty, joten toimen suoraa vaikutusta kantajaan koskeva edellytys ei täyty.

53 Kantajan esittämä argumentaatio ei horjuta tätä päätelmää.

54 Ensinnäkin kantaja väittää lähinnä, että komissio on halunnut rajoittaa NBS:n harkintavaltaa ja tehdä sen tyhjäksi velvoittamalla NBS:n peruuttamaan kantajan toimiluvan välittömästi sen sijaan, että olisi omaksuttu asteittaisempi lähestymistapa ja toteutettu muita toimenpiteitä. Kantaja päättelee tästä, että toimiluvan peruuttamista koskeva päätös on riidanalaisen toimen välitön ja automaattinen seuraus.

55 Tältä osin edellä 48–51 kohdassa todetusta ilmenee, ettei komissio ole rajoittanut NBS:n harkintavaltaa kantajaan kohdistettavien valvontatoimenpiteiden luonteen osalta eikä varsinkaan ole velvoittanut NBS:ää peruuttamaan kantajan toimilupaa.

56 Tähän on lisättävä aluksi, että vaikka komissio on riidanalaisen toimen 38 kohdassa todennut lähinnä, että valvontaviranomaisen harkintavaltaa rajoittaa se, että toteutettavien valvontatoimenpiteiden on oltava tehokkaita ja sitovia, tällä yleisluonteisella muistutuksella ei ole ennakolta ratkaistu kyseisessä asiassa toteutettavien valvontatoimenpiteiden luonnetta.

57 Vaikka komissio on riidanalaisen toimen 32 kohdassa viitannut 6.7.2022 vastaanottamaansa EIOPA:n alustavaan arviointiin, jonka mukaan unionin oikeuden noudattaminen edellyttää lopullisen ja sitovan päätöksen tekemistä (eli toimiluvan peruttamista), tämä muistutus EIOPA:n kannasta ei ole komission kanta, joka ilmaistaan kyseisen toimen 41 ja 44 kohdassa ja jossa kantajan toimiluvan peruuttamista esitetään ainoastaan ohjeellisesti ja sillä edellytyksellä, että tällainen toimenpide on direktiivin 2009/138 perusteella aiheellinen tai pakollinen (ks. 49 kohta edellä).

58 Edelleen on todettava, että vaikka pidettäisiin selvitettynä, että komissio olisi harjoittanut eräänlaista poliittista painostusta NBS:ää kohtaan, jotta tämä peruuttaisi kantajan toimiluvan, tämäkään seikka ei riittäisi sen päätelmän tekemiseen, että komission tarkoituksena olisi ollut paitsi kannustaa NBS:ää myös oikeudellisesti velvoittaa se peruuttamaan kantajan toimilupa.

59 Lopuksi todettakoon, että vaikka riidanalaisella toimella katsottaisiin olleen laukaiseva vaikutus toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemiseen, tämä seikka olisi johtunut ainoastaan niistä menettelyistä, joissa yhtäältä EIOPA ja komissio ja toisaalta kansalliset viranomaiset, joihin NBS lukeutuu, toimivat ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tällainen seikka ei siten osoittaisi, että riidanalaisen toimen ja toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen välillä olisi välitön ja automaattinen yhteys.

60 Toiseksi kantaja väittää, että komissio on riidanalaisessa toimessa hyväksynyt EIOPA:n virheelliset päätelmät, joiden mukaan kantaja oli syyllistynyt yksilöityihin rikkomuksiin ja sen taloudellinen asema heikkeni, ja antanut näille päätelmille sitovan merkityksen. Kantajan mukaan komissio vaikutti täten välittömästi ja kielteisesti sen oikeusasemaan toimiluvan peruuttamista koskevasta päätöksestä riippumatta.

61 Tältä osin on muistutettava, että olivatpa päätöksen perustelut mitkä hyvänsä, vain sen päätöslauselmalla voi olla oikeusvaikutuksia ja siten välittömiä vaikutuksia kantajaan (ks. analogisesti tuomio 28.1.2004, Alankomaat v. komissio, C-164/02 P, EU:C:2004:54, 21 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa niissä komission esittämissä arvioinneissa, joihin kantaja vetoaa, vain muistutetaan EIOPA:n kannasta ja vahvistetaan kantajan epäasianmukaisten käytäntöjen jatkuvuus (erityisesti riidanalaisen toimen 26 ja 38 kohta). Tällaiset arvioinnit ovat enimmillään riidanalaisen toimen perusteluja eikä niillä sellaisenaan ole mitään sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka olisivat itsenäisiä kyseisen toimen päätelmät sisältävään osaan (riidanalaisen toimen 42–45 kohta) perustuviin oikeusvaikutuksiin nähden. Näin ollen kyseiset arvioinnit eivät voi vaikuttaa kantajaan suoraan.

62 Kolmanneksi kantaja selittää, että sen on sen toimiluvan peruttamista koskevan päätöksen johdosta täytynyt lopettaa henkivakuutustuotteidensa myynti, ja lehdistö on arvostellut sitä. Kantaja kertoo lisäksi, että se on Slovakiassa joutunut selvitystila- ja maksukyvyttömyysmenettelyihin tai sitä on uhattu tällaisilla menettelyillä. Tämän seurauksena lukuisat asiakkaat ovat irtisanoneet henkivakuutussopimuksensa. Lisäksi kantaja väittää, että sen suhteet välittäjiin ja omaisuudenhoitajiin ovat kärsineet vakavasti, sen työntekijöistä monet ovat lähteneet ja sille on aiheutunut merkittäviä oikeudellisia kuluja.

63 Tältä osin on huomautettava yhtäältä, ettei kantajan velvollisuus lopettaa taloudellista toimintaansa johdu välittömästi riidanalaisesta toimesta vaan ainoastaan sen toimiluvan peruuttamisesta koskevasta päätöksestä. Lisäksi kantaja ei ole osoittanut eikä väittänytkään, että riidanalaisen toimen ja sen mainitsemien selvitys- ja maksukyvyttömyysmenettelyjen välillä olisi jonkinlainen oikeudellinen yhteys.

64 Toisaalta muut kielteiset seuraukset, joihin kantaja on vedonnut, ovat luonteeltaan taloudellisia, joten niitä ei voida ottaa huomioon määritettäessä sitä, vaikuttaako toimi kantajan oikeusasemaan (ks. vastaavasti tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym., C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 109 kohta).

65 Neljänneksi kantaja väittää lähinnä, että mahdollisuus nostaa kanne suoraan riidanalaisesta toimesta on välttämätön tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan mukaisesti. Kantajan mukaan on epävarmaa, olisiko Slovakian tuomioistuimissa toimiluvan peruuttamista koskevasta päätöksestä nostettu kanne, jonka yhteydessä riidanalaisen toimen lainmukaisuus riitautettaisiin, tehokas, ja lisäksi tällainen kanne olisi oikeussuojakeinona riittämätön.

66 Tältä osin on muistutettava, että oikeudella tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa, ei ole tarkoitus muuttaa perussopimuksissa määrättyä tuomioistuinvalvontaa koskevaa järjestelmää eikä etenkään niitä sääntöjä, jotka koskevat unionin tuomioistuimissa suoraan nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. SEUT 263 artiklassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on siis tulkittava tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden valossa tämän kuitenkaan johtamatta näiden

EUT-sopimuksessa nimenomaisesti määrättyjen edellytysten sivuuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 43 ja 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Juuri näin kuitenkin tehtäisiin, jos kantajan sallittaisiin nostaa kumoamiskanne komission virallisesta lausunnosta, joka ei vaikuta välittömästi kantajaan edellä 43 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

68 Lisäksi on todettava, että unionin tuomioistuimet ovat poikkeuksetta toimivaltaisia antamaan ennakkoratkaisun unionin toimielinten toimien ja erityisesti komission asetuksen N:o 1094/2010 17 artiklan 4 kohdan nojalla antamien virallisten lausuntojen pätevyydestä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, 82 ja 83 kohta). Tästä seuraa, että Slovakian tuomioistuimet voivat NBS:n toteuttamista toimista ja erityisesti toimiluvan peruuttamista koskevasta päätöksestä nostettua kannetta käsitellessään tarvittaessa pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua riidanalaisen toimen pätevyyden arvioimiseksi.

69 Niistä käytännön vaikeuksista, joihin kantaja vetoaa Slovakian tuomioistuimissa nostettavan kanteen ja siihen liittyvän riidanalaisen toimen laillisuuden arvioimisen tehokuuden osalta, on todettava, etteivät ne vaikuta ylitsepääsemättömiltä.

70 Aluksi on todettava siitä seikasta, ettei NBS ole perustellut toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä riidanalaisella toimella eikä päätöksessään ole edes viitannut siihen, että se tukee komission väittämää, jonka mukaan mainittu päätös perustuu riidanalaisen toimen perusteluihin nähden täysin itsenäisiin ja riippumattomiin perusteluihin. Tällaisessa tapauksessa riidanalaisen toimen pätevyyden arvioimista koskeva ennakkoratkaisupyyntö voisi osoittautua tarpeettomaksi.

71 NBS:n, EIOPA:n ja komission kesken vaihdettujen asiakirjojen salaisesta luonteesta on lisäksi todettava, että Slovakian tuomioistuimet voivat tarvittaessa vaatia NBS:ää esittämään kyseiset asiakirjat tai pyytää EIOPA:ta tai komissiota toimittamaan asiakirjat. SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätty vilpittömän yhteistyön periaate nimittäin lähtökohtaisesti velvoittaa unionin toimielimet, laitokset ja elimet toimittamaan kansalliselle tuomioistuimelle sen pyytämät tiedot mahdollisimman pian (ks. vastaavasti tuomio 26.11.2002, First ja Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Edelleen on todettava, ettei kantaja ole näyttänyt toteen väitettään, joka koskee oikeudenkäynnin kestoa Slovakian tuomioistuimissa sekä sitä, ettei tällaisella oikeudenkäynnillä ole lykkäävää vaikutusta. Joka tapauksessa se, ettei oikeussuojakeinolla ole lykkäävää vaikutusta sen kohteena olevaan päätökseen, ei välttämättä merkitse tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden loukkausta (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 17.12.2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, 59 kohta). Lisäksi sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan taata oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 49 ja 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Lopuksi on todettava, että yksinomaan sen seikan, että komissio on 24.4.2024 päättänyt aloittaa Slovakian tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklaan perustuvan rikkomusmenettelyn sillä perusteella, että NBS on laiminlyönyt velvoitteensa kantajaa koskevaa valvontatoimivaltaansa käyttäessään, tarkoituksena tai seurauksena ei missään tapauksessa voi olla, että kantajalta evätään tehokas oikeussuoja Slovakian tuomioistuimissa.

74 Edellä 46–73 kohdassa todetusta seuraa, ettei riidanalainen toimi koske kantajaa suoraan. Niinpä kantajalla ei liioin ole kanneoikeutta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen virkkeenosan perusteella, eikä tarpeen ole tutkia, koskeeko riidanalainen toimi kantajaa erikseen. Kantaja ei siten ole osoittanut asiavaltuuttaan.

75 Näin ollen tutkittavaksi ottamista koskevan oikeudenkäyntiväitteen toinen osa on hyväksyttävä ja kanne on jätettävä tutkimatta ilman, että oikeudenkäyntiväitteen kolmannen osan tutkiminen olisi tarpeen.

Väliintulohakemus

76 Työjärjestyksen 142 artiklan 2 kohdan mukaan väliintulo menettää tarkoituksensa, jos kanne jätetään tutkimatta. Koska kanne nyt käsiteltävässä asiassa jätetään tutkimatta, Slovakian tasavallan tekemästä väliintulohakemuksesta ei enää ole tarpeen lausua.

Oikeudenkäyntikulut

77 Ensinnäkin on niin, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, sen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut tämän esittämän vaatimuksen mukaisesti väliintulohakemukseen liittyvät kulut pois lukien.

78 Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 144 artiklan 10 kohdassa määrätään, että jos pääasian käsittely päätetään ennen väliintulohakemuksen ratkaisemista, väliintulohakemuksen tekijä ja varsinaiset asianosaiset vastaavat väliintulohakemukseen liittyvistä omista kuluistaan. Nyt käsiteltävässä asiassa kantajan, komission ja Slovakian tasavallan on vastattava väliintulohakemukseen liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) **Kanne jätetään tutkimatta.**

2) **Lausuminen Slovakian tasavallan väliintulohakemuksesta raukeaa.**

3) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut väliintulohakemukseen liittyviä oikeudenkäyntikuluja lukuun ottamatta.**

4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa sekä komissio ja Slovakian tasavalta vastaavat omista väliintulohakemukseen liittyvistä oikeudenkäyntikuluistaan.**

Annettiin Luxemburgissa 23 päivänä toukokuuta 2025.

V. Di Bucci
kirjaaja

K. Kowalik-Bańczyk
seitsemännen jaoston puheenjohtaja