Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Syvende Afdeling)

23. maj 2025 *

»Annullationssøgsmål – det europæiske finanstilsynssystem – undersøgelse af en tilsidesættelse af EU-retten – formel udtalelse fra Kommissionen om de foranstaltninger, der er nødvendige for at overholde EU-retten – artikel 17, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1094/2010 – retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål – ikke umiddelbart berørt – afvisning«

I sag T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., Bratislava (Slovakiet), ved advokaterne A. Börner, S. Henrich og S. Förster,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Stromsky, D. Triantafyllou og P. Vanden Heede, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Kowalik-Bańczyk (refererende dommer), og dommerne E. Buttigieg og G. Hesse,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling, herunder:

– formalitetsindsigelse fremsat af Kommissionen ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2024,

– sagsøgerens bemærkninger til formalitetsindsigelsen indleveret til Rettens Justitskontor den 19. august 2024,

* Processprog: engelsk.

– den Slovakiske Republiks interventionsbegæring indleveret til Rettens Justitskontor den 23. juli 2024,

afsagt følgende

Kendelse

1 Med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., nedlagt påstand om annullation af Kommissionens udtalelse C(2022) 6455 final af 13. september 2022 til Národná banka Slovenska om de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktiv 2009/138/EF (herefter »den anfægtede retsakt«).

Baggrunden for tvisten

2 Sagsøgeren er et livsforsikringsselskab med hjemsted i Slovakiet, som kontrolleres af Národná banka Slovenska (den slovakiske nationalbank) (herefter »NBS«).

3 Den 17. marts 2022 indledte Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) en undersøgelse i henhold til artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1094/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/79/EF (EUT 2010, L 331, s. 48 Denne undersøgelse havde til formål at afklare, om NBS havde udøvet sine tilsynsbeføjelser i forhold til sagsøgeren i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT 2009, L 335, s. 1).

4 Den 16. maj 2022 vedtog EIOPA i medfør af artikel 17, stk. 3, i forordning nr. 1094/2010 en henstilling rettet til NBS om de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2009/138. Denne henstilling er genstand for et annullationssøgsmål ved Retten, der er anlagt af sagsøgeren og registreret under sagsnr. T-204/24.

5 EIOPA konstaterede i denne forbindelse, at sagsøgeren og NBS havde tilsidesat EU-retten og navnlig de regler, der følger af direktiv 2009/138, og fremsatte to henstillinger rettet til NBS og redegjorde for de foranstaltninger, som NBS skulle træffe for at bringe denne tilsidesættelse til ophør. Disse foranstaltninger bestod i det væsentlige i inden for en frist på 45 dage at foretage en fornyet undersøgelse af sagsøgerens situation og i forhold til sagsøgeren at vedtage en »omfattende/integreret« strategi, der skulle føre til enten en afhjælpning af alle overtrædelserne eller til en afgørelse om tilbagekaldelse af dennes tilladelse.

6 Den 13. september 2022 vedtog Europa-Kommissionen den anfægtede retsakt på grundlag af artikel 17, stk. 4, i forordning nr. 1094/2010.

7 I den anfægtede retsakt henviste Kommissionen indledningsvis til og sammenfattede indholdet af EIOPA's henstilling af 16. maj 2022 (den anfægtede retsakts punkt 21-28).

8 Dernæst undersøgte Kommissionen de af NBS påtænkte foranstaltninger i forhold til sagsøgeren (den anfægtede retsakts punkt 29-40). Den fastslog, at så længe denne nationale myndighed ikke havde vedtaget tilsynsforanstaltninger, der kunne bringe overtrædelserne til ophør på en strukturel og varig måde, herunder, hvis det var hensigtsmæssigt eller obligatorisk, tilbagekaldelse af sagsøgerens tilladelse i henhold til artikel 144 i direktiv 2009/138, ville den nævnte nationale myndighed fortsat tilsidesætte EU-retten (den anfægtede retsakts punkt 41).

9 Endelig anførte Kommissionen følgende i konklusionen i den anfægtede retsakts punkt 42-45:

»42. Kommissionen er af den opfattelse, at NBS for at overholde EU-retten bør gøre en yderligere indsats for at gennemføre de påtænkte foranstaltninger rettidigt.

43. I overensstemmelse med den integrerede interventionsstrategi, som NBS har bebudet, skal NBS navnlig afslutte sanktionsproceduren inden for fire måneder ved at vedtage endelige og afgørende tilsynsforanstaltninger over for [sagsøgeren], der sikrer overholdelse af EU-retten.

44. En afgørelse om tilbagekaldelse af [sagsøgerens] tilladelse som påtænkt af NBS vil sikre overholdelsen af EU-retten. En sådan afgørelse vil ligeledes sikre, at der fastlægges en endelig holdning og konkrete tilsynsforanstaltninger i forhold til samtlige [sagsøgerens] overtrædelser, som omfatter, men ikke er begrænset til:

– [sagsøgerens] manglende overholdelse af [NBS'] afgørelse af 14. januar 2022 om [overtrædelser af reglerne om] forsikringsmæssige hensættelser

– [sagsøgerens] ensidige ændringer af de almindelige kontraktbetingelser og investeringspolitikken [...]

– den passende karakter af [sagsøgerens] [interne risiko- og solvensvurdering].

45. Kommissionen opfordrer NBS til inden for ti arbejdsdage at underrette den og [EIOPA] om, hvilke foranstaltninger NBS har truffet eller agter at træffe for at efterkomme denne formelle udtalelse.«

10 Den 31. oktober 2022 tilbagekaldte NBS sagsøgerens tilladelse (herefter »afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen«). Den 1. juni 2023 bekræftede NBS denne tilbagekaldelse.

Parternes påstande

11 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede retsakt annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

13 Sagsøgeren har endvidere anmodet Retten om som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse at pålægge Kommissionen i det væsentlige at fremlægge alle de dokumenter, der er nødvendige for at vurdere den anfægtede retsakts tilblivelseshistorie og virkninger.

Retlige bemærkninger

Formalitetsindsigelsen

14 I henhold til artikel 130, stk. 1 og 7, i Rettens procesreglement kan Retten efter anmodning fra sagsøgte tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I det foreliggende tilfælde finder Retten, at sagen er tilstrækkeligt oplyst ved sagsakterne, og den har besluttet at træffe afgørelse uden at fortsætte sagens behandling, og uden at det er nødvendigt at træffe de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller bevisoptagelse, som sagsøgeren har anmodet om.

15 Kommissionen har med sin formalitetsindsigelse for det første gjort gældende, at den anfægtede retsakt ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, idet den ikke har bindende retsvirkninger, for det andet, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence, da sagsøgeren ikke er umiddelbart berørt af denne retsakt, og, for det tredje, at søgsmålet ikke er blevet anlagt inden for søgsmålsfristen.

16 Sagsøgeren har bestridt de tre led i formalitetsindsigelsen. Sagsøgeren har navnlig gjort gældende dels, at den anfægtede retsakt har bindende retsvirkninger og derfor kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, dels at denne retsakt berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Sagsøgeren har i det væsentlige forklaret, at den nævnte retsakt pålægger NBS at træffe en på forhånd bestemt foranstaltning, nemlig at tilbagekalde sagsøgerens tilladelse.

17 Indledningsvis skal formalitetsindsigelsens to første led undersøges, og det skal derfor afgøres, dels om den anfægtede retsakt udgør en anfægtelig retsakt, dels om denne retsakt berører sagsøgeren umiddelbart.

Spørgsmålet, om der er tale om en anfægtelig retsakt

18 I henhold til artikel 263, stk. 1, TEUF prøver Unionens retsinstanser lovligheden af retsakter vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, »der skal have retsvirkning over for tredjemand«.

19 Det følger heraf, at et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af enhver foranstaltning eller bestemmelse, der er vedtaget af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer, og som er bestemt til at afføde bindende retsvirkninger, uanset art eller form (dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 39 og 42; jf. ligeledes dom af 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

20 Enhver EU-retsakt, der ikke har bindende retsvirkninger, er derimod ikke underlagt den i artikel 263 TEUF omhandlede domstolsprøvelse (jf. dom af 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

21 Dette gælder bl.a. for udtalelser, som ikke har til formål at skabe bindende retsvirkninger. Ved at indføre udtalelser som en særlig kategori af EU-retsakter og ved udtrykkeligt at fastsætte, at de »er ikke bindende«, har artikel 288, stk. 5, TEUF haft til formål at gøre det muligt for Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer at give udtryk for deres synspunkter på områder, hvor de ikke har kompetence til at vedtage bindende afgørelser (jf. i denne retning dom af 13.12.1990, Nefarma mod Kommissionen, T-113/89, EU:T:1990:82, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.3.2017, Estland mod Kommissionen, T-117/15, EU:T:2017:217, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Endvidere kan den blotte tilkendegivelse af en juridisk holdning ikke skabe retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Rumænien mod Kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, præmis 62).

22 Det forhold, at det ikke er muligt at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en udtalelse, gælder imidlertid ikke, hvis den anfægtede retsakt efter sit indhold ikke udgør en egentlig udtalelse (jf. analogt dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16, EU:C:2018:79, præmis 29).

23 Ved afgørelsen af, om en retsakt har bindende retsvirkninger, skal der lægges vægt på denne retsakts indhold, og retsaktens virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom nævnte retsakts indhold, i givet fald under hensyn til den sammenhæng, hvori den er blevet vedtaget, samt til beføjelserne for den af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som har udstedt den (jf. dom af 15.7.2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis). Desuden kan der også tages hensyn til det subjektive kriterium om hensigten hos ophavsmanden til retsakten (jf. i denne retning dom af 6.5.2021, ABLV Bank m.fl. mod ECB, C-551/19 P og C-552/19 P, EU:C:2021:369, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

24 I det foreliggende tilfælde skal det for det første hvad angår indholdet af den anfægtede retsakt, der er sammenfattet i præmis 7-9 ovenfor, bemærkes, at denne retsakt fastslog, at NBS fortsat tilsidesatte EU-retten, og angav de foranstaltninger, som NBS skulle træffe for at bringe denne tilsidesættelse til ophør. Det drejer sig ifølge Kommissionen om inden for en frist på fire måneder over for sagsøgeren at vedtage en endelig afgørelse, der indeholder tilsynsforanstaltninger, der kan sikre overholdelsen af EU-retten, såsom en afgørelse om tilbagekaldelse af sagsøgerens tilladelse.

25 Hvad for det andet angår den anfægtede retsakts ordlyd skal det fastslås, at denne retsakt i sine to autentiske versioner dels i sin titel og i punkt 43 er beskrevet som en »udtalelse« (»opinion« i den engelske version og »stanovisko« i den slovakiske version), dels i dens punkt 10 og 45 som en »formel udtalelse« (»formal opinion« i den engelske version og »formálne stanovisko« i den slovakiske version). Henvisningen til begrebet »formel udtalelse« kan, selv om den er tvetydig, tale for, at den anfægtede retsakt ikke blot er en tilkendegivelse uden bindende virkning.

26 Kommissionen har dog med rette anført, at den anfægtede retsakt i det væsentlige er affattet i ikke-bindende vendinger, både i den engelske og den slovakiske version. Konditionalis anvendes således flere gange i konklusionen i denne retsakt, hvilket fremgår af anvendelsen af ordene »should« (bør) og »would ensure« (vil sikre) på engelsk samt »by mala« (bør) og »by zabezpečil« eller »by zabezpečilo« (garanterer) på slovakisk (punkt 42-44 i den anfægtede retsakt).

27 Hvad for det tredje angår den sammenhæng, hvori den anfægtede retsakt blev vedtaget, og dens ophavsmands beføjelser skal det bemærkes, således som det fremgår af 27. betragtning til forordning nr. 1094/2010, at denne forordnings artikel 17 indfører en »tretrinsmekanisme«, når en national myndighed foreholdes manglende, ukorrekt eller utilstrækkelig anvendelse af EU-retten i sin tilsynspraksis, herunder af de retsakter, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 1, stk. 2, hvilket omfatter direktiv 2009/138.

28 På det første trin undersøger EIOPA i henhold til artikel 17, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1094/2010, hvis der er anledning til det, den påståede overtrædelse eller manglende anvendelse af EU-retten. Efter denne undersøgelse og i henhold til samme forordnings artikel 17, stk. 3, første afsnit, kan EIOPA rette en »henstilling til den berørte kompetente myndighed om de skridt, der er nødvendige for at efterleve EU-retten«.

29 På det andet trin kan Kommissionen, hvis den pågældende nationale myndighed ikke har bragt sine forhold i overensstemmelse med EU-retten senest en måned efter modtagelsen af EIOPA's henstilling, i henhold til artikel 17, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 1094/2010 »afgive en formel udtalelse, hvorved den kræver, at [denne] myndighed tager de nødvendige skridt til at efterleve EU-retten«.

30 I forbindelse med det tredje trin kan EIOPA, hvis den pågældende nationale myndighed ikke efterkommer den formelle udtalelse, som Kommissionen har afgivet, inden for den heri fastsatte frist, og hvis visse betingelser er opfyldt, på grundlag af artikel 17, stk. 6, første afsnit, i forordning nr. 1094/2010 vedtage »en individuel afgørelse rettet til en finansiel institution, hvorved den kræver, at denne tager de nødvendige skridt til at opfylde sine forpligtelser i henhold til EU-retten, herunder til at ophøre med en given praksis«.

31 Det fremgår således af ordlyden af artikel 17 i forordning nr. 1094/2010, at de henstillinger, som EIOPA udsteder på grundlag af denne forordnings artikel 17, stk. 3, er begrænset til at »fastlægge« de foranstaltninger, der skal træffes, mens de formelle udtalelser, som Kommissionen afgiver på grundlag af den nævnte forordnings artikel 17, stk. 4, og de individuelle afgørelser, som EIOPA vedtager på grundlag af samme forordnings artikel 17, stk. 6, »kræver«, at deres respektive adressater tager de nødvendige skridt.

32 Endvidere bestemmer artikel 17, stk. 7, andet afsnit, i forordning nr. 1094/2010, at når de berørte nationale myndigheder iværksætter tiltag vedrørende spørgsmål, der er genstand for en formel udtalelse fra Kommissionen eller en individuel afgørelse truffet af EIOPA, skal de »efterkomme denne formelle udtalelse eller afgørelse afhængigt af tilfældet«. Derimod fastsættes det hverken i denne bestemmelse eller i nogen anden bestemmelse i forordning nr. 1094/2010, at disse myndigheder er forpligtet til at efterkomme henstillinger fra EIOPA.

33 Det følger således af såvel ordlyden af artikel 17 i forordning nr. 1094/2010 som af opbygningen af den tretrinsmekanisme, som denne artikel indfører, at de henstillinger, som EIOPA udsteder på grundlag af denne forordnings artikel 17, stk. 3, blot er henstillinger og ikke i sig selv tilsigter at have bindende retsvirkninger i forhold til den pågældende nationale myndighed eller det pågældende finansieringsinstitut (jf. i denne retning og analogt dom af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 79 og 80). De formelle udtalelser, som Kommissionen afgiver på grundlag af artikel 17, stk. 4, i forordning nr. 1094/2010, og de individuelle afgørelser, som EIOPA vedtager på grundlag af samme forordnings artikel 17, stk. 6, har derimod bindende retsvirkninger i forhold til adressaterne.

34 Hvad for det fjerde og supplerende angår hensigten hos ophavsmanden til den anfægtede retsakt er der intet i sagsakterne, der giver anledning til at antage, at Kommissionen med vedtagelsen af denne retsakt på grundlag af artikel 17, stk. 4, i forordning nr. 1094/2010 i virkeligheden blot ønskede at vedtage en tilkendegivelse uden bindende virkning. Navnlig indeholder den anfægtede retsakt ingen udtrykkelig angivelse af, at NBS ikke skulle være forpligtet til at overholde den. Tværtimod anføres det udtrykkeligt i denne retsakt, at Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 4, i forordning nr. 1094/2010 kan afgive en »afgive en formel udtalelse, hvorved den kræver, at

den [nationale] myndighed tager de nødvendige skridt« (den anfægtede retsakts punkt 10). Endvidere præciserede Kommissionen i pressemeddelelsen vedrørende den anfægtede retsakt, at den havde handlet »i overensstemmelse med den rolle, som den [var] tildelt i henhold til artikel 17 i forordning [nr. 1094/2010]«.

35 Under disse omstændigheder må det, henset til samtlige de betragtninger, der er anført i præmis 24-34 ovenfor, og selv om den anfægtede retsakt i det væsentlige er affattet i ikke-bindende vendinger (jf. præmis 26 ovenfor), konkluderes, at denne retsakt har bindende retsvirkninger i forhold til NBS, for så vidt som den pålægger NBS inden for en frist på fire måneder at vedtage en endelig afgørelse, der indeholder tilsynsforanstaltninger, der kan sikre overholdelsen af EU-retten. Det følger heraf, at denne retsakt, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, kan være genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.

36 Følgelig skal formalitetsindsigelsens første led forkastes.

Spørgsmålet om søgsmålskompetence og navnlig om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt

37 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 2, anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af tre typer retsakter, nemlig for det første retsakter, der er rettet til vedkommende, for det andet retsakter, der berører vedkommende umiddelbart og individuelt, og for det tredje regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

38 Det skal indledningsvis fastslås, at den anfægtede retsakt alene er rettet til NBS. Det følger heraf, at eftersom sagsøgeren ikke er adressat for denne retsakt, har denne ikke ret til at anlægge sag på grundlag af artikel 263, stk. 4, første sætningsled, TEUF.

39 Dernæst er den anfægtede retsakt en individuel retsakt og udgør derfor ikke en regelfastsættende retsakt. Det følger heraf, at sagsøgeren heller ikke har ret til at anlægge sag på grundlag af artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF.

40 Under disse omstændigheder skal det herefter undersøges, om sagsøgeren har ret til at anlægge sag på grundlag af artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF.

41 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at betingelserne om dels at være umiddelbart berørt og dels at være individuelt berørt, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF, er forskellige og kumulative (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 75 og 76 og den deri nævnte retspraksis).

42 Under omstændighederne i den foreliggende sag skal det først undersøges, om den første betingelse om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt, er opfyldt.

43 Ifølge fast retspraksis kræver betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, som prøves under en sag, at to kumulative betingelser er opfyldt, nemlig for det første, at denne foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og

udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

44 Domstolen har præciseret, at enhver retsakt principielt kan berøre en privatperson umiddelbart og således umiddelbart have indvirkning på den pågældendes retsstilling, uanset om den omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Den omstændighed, at gennemførelsesforanstaltninger er blevet vedtaget eller stadig skal vedtages, er således ikke i sig selv af betydning, eftersom disse ikke rejser tvivl om den direkte forbindelse mellem den anfægtede retsakt og disse virkninger. Det er således en betingelse, at det nævnte direktiv ikke overlader adressaterne nogen skønsbeføjelse med hensyn til at pålægge den private de nævnte virkninger (jf. i denne retning dom af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 74).

45 Spørgsmålene om dels, hvorvidt en retsakt kan have umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling, og dels om adressaterne, der skal gennemføre retsakten, har et skøn, skal desuden vurderes ved at lægge vægt på selve indholdet af den nævnte retsakt (jf. i denne retning dom af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 63, 64 og 95).

46 I det foreliggende tilfælde pålagde den anfægtede retsakt, navnlig punkt 43, NBS inden for en frist på fire måneder over for sagsøgeren at vedtage en endelig afgørelse, der indeholder tilsynsforanstaltninger, der kan sikre overholdelsen af EU-retten (jf. præmis 24 og 35 ovenfor).

47 Det følger heraf, at den anfægtede retsakt ikke overlod NBS et skøn for så vidt angår selve princippet om vedtagelse af en afgørelse og af tilsynsforanstaltninger inden for en bestemt frist.

48 Den anfægtede retsakt overlod derimod unægteligt NBS et skøn for så vidt angår arten af de tilsynsforanstaltninger, der skulle vedtages. Denne retsakt hverken pålagde eller forbød således NBS at træffe en specifik foranstaltning.

49 Kommissionen pålagde navnlig ikke NBS at tilbagekalde sagsøgerens tilladelse. Indledningsvis mindede denne institution nemlig i den anfægtede retsakts punkt 38 om, at »valget af hver enkelt tilsynsforanstaltning over for en enhed, der er underlagt tilsyn, [var] tilsynsmyndighedens prærogativ«. Dernæst fremgår det af den anfægtede retsakts punkt 41, at Kommissionen kun overvejede tilbagekaldelse af sagsøgerens tilladelse, såfremt en sådan foranstaltning var »hensigtsmæssig eller obligatorisk« i henhold til artikel 144 i direktiv 2009/138. Endelig og navnlig anførte Kommissionen blot i den nævnte retsakts konklusion, og nærmere bestemt i dennes punkt 44, at en sådan tilbagekaldelse ville kunne sikre, at sagsøgeren og NBS overholdt EU-retten, uden dog at kræve, at NBS foretog denne tilbagekaldelse.

50 I denne sammenhæng var NBS' skønsbeføjelse kun begrænset af de gældende lovbestemmelser og navnlig af artikel 144, stk. 1, i direktiv 2009/138, som i visse tilfælde tillader og i andre tilfælde pålægger tilsynsmyndigheden i hjemlandet at tilbagekalde et forsikrings- eller genforsikringsselskabs tilladelse.

51 Det følger heraf, at der var overladt NBS en skønsbeføjelse ved fastlæggelsen af de foranstaltninger, der skulle træffes over for sagsøgeren, og at det derfor kun var de af NBS trufne foranstaltninger, der kunne berøre sagsøgeren umiddelbart. Der var således ikke nogen direkte

forbindelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 44 ovenfor, mellem den anfægtede retsakt og virkningerne af de gennemførelsesforanstaltninger, som NBS efterfølgende traf over for sagsøgeren.

52 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at i det mindste det andet kriterium, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, således at betingelsen om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt, ikke er opfyldt.

53 Sagsøgerens argumenter drager ikke denne konklusion i tvivl.

54 For det første har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen har villet indskrænke og fjerne NBS' skønsbeføjelse ved at pålægge NBS straks at tilbagekalde sagsøgerens tilladelse, hvorved en mere gradvis tilgang og enhver anden foranstaltning blev udelukket. Sagsøgeren har heraf udledt, at afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen er en direkte og automatisk følge af den anfægtede retsakt.

55 Det følger i denne forbindelse af det i præmis 48-51 ovenfor anførte, at Kommissionen ikke har begrænset NBS' skønsbeføjelse for så vidt angår arten af de tilsynsforanstaltninger, der skal træffes over for sagsøgeren, og navnlig ikke har pålagt NBS at tilbagekalde sagsøgerens tilladelse.

56 Det skal indledningsvis tilføjes, at selv om Kommissionen i den anfægtede retsakts punkt 38 i det væsentlige anførte, at en tilsynsmyndigheds skønsbeføjelse var »indskrænket« af behovet for at vedtage effektive og afgørende tilsynsforanstaltninger, foregreb denne generelle henvisning ikke arten af de tilsynsforanstaltninger, der skulle træffes i den foreliggende sag.

57 Selv om Kommissionen i den anfægtede retsakts punkt 32 henviste til en foreløbig vurdering fra EIOPA, der blev modtaget den 6. juli 2022, hvorefter overholdelsen af EU-retten »kræver en endelig og afsluttende afgørelse (dvs. tilbagekaldelse af tilladelsen)«, udgør denne henvisning til EIOPA's holdning ikke Kommissionens holdning, som er udtrykt i nævnte retsakts punkt 41 og 44, og som kun vejledende omtalte tilbagekaldelse af sagsøgerens tilladelse under forudsætning af, at en sådan foranstaltning var »hensigtsmæssig eller obligatorisk« i henhold til artikel 144 i direktiv 2009/138 (jf. præmis 49 ovenfor).

58 Dernæst er den omstændighed, selv hvis den anses for godtgjort, at Kommissionen udøvede en form for »politisk pres« på NBS for at få NBS til at tilbagekalde sagsøgerens tilladelse, ikke tilstrækkelig til at fastslå, at denne institution ikke alene havde til hensigt at tilskynde, men også til retligt at forpligte NBS til at foretage en sådan tilbagekaldelse.

59 Endelig er den omstændighed, selv hvis den kan fastslås, at den anfægtede retsakt kan have spillet en udløsende rolle for vedtagelsen af afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen, kun en følge af eksistensen af procedurer, hvori dels EIOPA og Kommissionen, dels de nationale myndigheder, herunder NBS, deltager og interagerer. En sådan omstændighed kan således ikke godtgøre en direkte og automatisk forbindelse mellem den anfægtede retsakt og afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen.

60 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede retsakt ved at tillægge den bindende virkning godkendte EIOPA's fejlagtige konstatering af, at sagsøgeren havde begået »identificerede overtrædelser« og stod over for en »forværring af [sin] økonomiske situation«. Kommissionen har herved umiddelbart og negativt påvirket sagsøgerens retsstilling uafhængigt af afgørelsen om at tilbagekalde tilladelsen.

61 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at uanset hvilke betragtninger der danner grundlag for en afgørelse, kan kun dens konklusion have retsvirkninger og derfor umiddelbart påvirke en sagsøgende part (jf. analogt kendelse af 28.1.2004, Nederlandene mod Kommissionen, C-164/02, EU:C:2004:54, præmis 21). I det foreliggende tilfælde begrænser Kommissionens vurderinger, som sagsøgeren har påberåbt sig, sig imidlertid til en henvisning til EIOPA's holdning og til en bekræftelse af, at sagsøgerens praksis fortsat var uhensigtsmæssig (navnlig den anfægtede retsakts punkt 26 og 38). Sådanne vurderinger indgår højst i begrundelsen for den anfægtede retsakt og har ikke i sig selv andre retsvirkninger end dem, der følger af denne retsakts konkluderende del (den anfægtede retsakts punkt 42-45). Det følger heraf, at de nævnte vurderinger ikke kan berøre sagsøgeren umiddelbart.

62 For det tredje har sagsøgeren forklaret, at selskabet efter afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen måtte indstille distributionen af sine livsforsikringsprodukter og stod over for kritik fra pressen. Desuden har selskabet været underlagt eller er blevet truet med likvidations- og insolvensprocedurer i Slovakiet. Som følge heraf opsagde mange kunder deres livsforsikringsaftaler. Desuden blev sagsøgerens forhold til mellemmænd og kapitalforvaltere alvorligt skadet, mange ansatte forlod sagsøgeren, og sagsøgeren måttet afholde høje juridiske omkostninger.

63 I denne forbindelse bemærkes dels, at sagsøgerens forpligtelse til at indstille sine forretningsaktiviteter ikke følger umiddelbart af den anfægtede retsakt, men alene af afgørelsen om tilbagekaldelse af selskabets tilladelse. Endvidere har sagsøgeren hverken godtgjort eller hævdet, at der er nogen retlig forbindelse mellem den anfægtede retsakt og de likvidations- og insolvensprocedurer, som sagsøgeren har henvist til.

64 Dels er de andre negative virkninger, som sagsøgeren har påberåbt sig, af økonomisk karakter, og de kan således ikke tages i betragtning med henblik på at godtgøre, at selskabets retsstilling er berørt (jf. i denne retning dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 109).

65 For det fjerde har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at muligheden for at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af den anfægtede retsakt er nødvendig for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse i overensstemmelse med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Sagsøgeren har forklaret, at et søgsmål ved de slovakiske domstole til prøvelse af afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen, som indirekte omfatter en indsigelse mod lovligheden af den anfægtede retsakt, ville være usikkert og utilstrækkeligt.

66 I denne henseende bemærkes, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret ved chartrets artikel 47, stk. 1, ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser. De i artikel 263 TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling skal således fortolkes i lyset af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, uden at fortolkningen herved fører til, at der ses bort fra disse betingelser, som udtrykkeligt er fastsat i EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 43 og 44 og den deri nævnte retspraksis).

67 Dette ville imidlertid netop være tilfældet, hvis det var tilladt for sagsøgeren at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en formel udtalelse fra Kommissionen, som ikke berører sagsøgeren umiddelbart som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 43 ovenfor.

68 Det skal i øvrigt bemærkes, at Unionens retsinstanser har kompetence til uden undtagelse at udtale sig om gyldigheden af retsakter fra EU's institutioner og navnlig om formelle udtalelser vedtaget af Kommissionen på grundlag af artikel 17, stk. 4, i forordning nr. 1094/2010 (jf. i denne retning og analogt dom af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 82 og 83). Det følger heraf, at de slovakiske domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de foranstaltninger, som NBS har truffet, og navnlig til prøvelse af afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen, om nødvendigt vil kunne forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af den anfægtede retsakt.

69 Hvad angår de praktiske vanskeligheder, som sagsøgeren har påberåbt sig med hensyn til effektiviteten af et søgsmål ved de slovakiske domstole og en indirekte prøvelse af den anfægtede retsakt, forekommer disse ikke uoverstigelige.

70 Hvad indledningsvis angår den omstændighed, at NBS i afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelsen ikke støttede sig på og end ikke henviste til den anfægtede retsakt, synes den at støtte Kommissionens synspunkt om, at denne afgørelse var baseret på en begrundelse, der var helt selvstændig og uafhængig af begrundelsen i den anfægtede retsakt. I et sådant tilfælde kan en præjudiciel forelæggelse med henblik på en vurdering af den nævnte retsakts gyldighed vise sig ikke at være nødvendig.

71 Hvad dernæst angår den »fortrolige« karakter af de dokumenter, der udveksles mellem NBS, EIOPA og Kommissionen, kan de slovakiske domstole om nødvendigt kræve, at NBS fremlægger disse dokumenter, eller i mangel heraf anmode EIOPA og Kommissionen om at fremsende disse dokumenter. Princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, pålægger nemlig i princippet Unionens institutioner, agenturer og organer hurtigst muligt at meddele de oplysninger, som en national ret har anmodet om (jf. i denne retning dom af 26.11.2002, First og Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

72 Hvad endvidere angår varigheden af og den angiveligt ikke-opsættende karakter af proceduren ved de slovakiske domstole har sagsøgeren ikke underbygget sit udsagn. Det forhold, at der ikke er fastsat opsættende virkning i forbindelse med prøvelse af en afgørelse udgør ikke nødvendigvis en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning og analogt dom af 17.12.2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 59). Det følger i øvrigt af såvel chartrets artikel 47, stk. 1, som af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, at medlemsstaterne skal fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten (jf. i denne retning dom af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis).

73 Endelig kan den omstændighed alene, at Kommissionen den 24. april 2024 besluttede at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF mod Den Slovakiske Republik med den begrundelse, at NBS havde tilsidesat sine forpligtelser i forbindelse med udøvelsen af sine tilsynsbeføjelser i forhold til sagsøgeren, under alle omstændigheder ikke have til formål eller til følge, at sagsøgeren fratages en effektiv domstolsbeskyttelse ved de slovakiske domstole.

74 Det følger af præmis 46-73 ovenfor, at sagsøgeren ikke er umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt. Følgelig har sagsøgeren heller ikke ret til at anlægge sag på grundlag af artikel 263, stk. 4, andet sætningsled, TEUF, og det er ikke nødvendigt at undersøge, om sagsøgeren er individuelt berørt af denne retsakt. Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har godtgjort at have søgsmålskompetence.

75 Uden at det er nødvendigt at undersøge formalitetsindsigelsens tredje led, skal denne indsigelses andet led derfor tages til følge, og sagen skal afvises.

Anmodningen om intervention

76 I henhold til procesreglementets artikel 142, stk. 2, mister interventionen sin genstand, såfremt sagen afvises. Da sagen i den foreliggende sag er blevet afvist, er det ikke længere fornødent at træffe afgørelse om den anmodning om intervention, som Den Slovakiske Republik har fremsat.

Sagsomkostninger

77 For det første pålægges det ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom, bortset fra omkostningerne i forbindelse med anmodningen om intervention.

78 For det andet bestemmes det i procesreglementets artikel 144, stk. 10, at såfremt hovedsagen afsluttes, inden der er truffet afgørelse om en anmodning om intervention, bærer den, der anmoder om intervention, og hovedparterne hver især de omkostninger, som de har haft i forbindelse med anmodningen om intervention. I det foreliggende tilfælde bærer sagsøgeren, Kommissionen og Den Slovakiske Republik hver deres egne omkostninger i forbindelse med anmodningen om intervention.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Det er ikke længere fornødent at træffe afgørelse om Den Slovakiske Republiks anmodning om intervention.

3) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger, bortset fra omkostningerne i forbindelse med anmodningen om intervention.

4) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, Kommissionen og den Slovakiske Republik bærer hver deres egne omkostninger i forbindelse med anmodningen om intervention.

Således bestemt i Luxembourg den 23. maj 2025.

V. Di Bucci K. Kowalik-Bańczyk

Justitssekretær Afdelingsformand