Sammlung der Rechtsprechung

BESCHLUSS DES GERICHTS (Siebte Kammer)

23. Mai 2025 * [i]

„Nichtigkeitsklage – Europäisches Finanzaufsichtssystem – Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht – Förmliche Stellungnahme der Kommission zu den Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Unionsrecht einzuhalten – Art. 17 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 – Anfechtbare Handlung – Keine unmittelbare Betroffenheit – Unzulässigkeit“

In der Rechtssache T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. mit Sitz in Bratislava (Slowakei), vertreten durch Rechtsanwalt A. Börner, Rechtsanwältin S. Henrich und Rechtsanwalt S. Förster,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch B. Stromsky, D. Triantafyllou und P. Vanden Heede als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin K. Kowalik-Bańczyk (Berichterstatterin) sowie der Richter E. Buttigieg und G. Hesse,

Kanzler: V. Di Bucci,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens, insbesondere

– der Einrede der Unzulässigkeit, die die Kommission mit am 28. Juni 2024 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem gesondertem Schriftsatz erhoben hat,

– der am 19. August 2024 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenen Stellungnahme der Klägerin zu der Einrede der Unzulässigkeit,

* Verfahrenssprache: Englisch.

– des am 23. Juli 2024 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenen Antrags der Slowakischen Republik auf Zulassung zur Streithilfe,

folgenden

Beschluss

1 Mit ihrer Klage nach Art. 263 AEUV beantragt die Klägerin, die Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., die Nichtigerklärung der an die Národná banka Slovenska gerichteten Stellungnahme C(2022) 6455 final der Kommission vom 13. September 2022 zu den Maßnahmen, die erforderlich sind, um der Richtlinie 2009/138/EG nachzukommen (im Folgenden: angefochtene Handlung).

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Die Klägerin ist ein Lebensversicherungsunternehmen mit Sitz in der Slowakei und steht unter der Aufsicht der Národná banka Slovenska (slowakische Nationalbank) (im Folgenden: NBS).

3 Am 17. März 2022 leitete die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) eine Untersuchung gemäß Art. 17 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission (ABl. 2010, L 331, S. 48) ein. Durch diese Untersuchung sollte ermittelt werden, ob die NBS ihre Aufsichtsbefugnisse gegenüber der Klägerin im Einklang mit der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (ABl. 2009, L 335, S. 1) ausgeübt hatte.

4 Am 16. Mai 2022 nahm die EIOPA auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1094/2010 eine an die NBS gerichtete Empfehlung zu den Maßnahmen an, die erforderlich sind, um der Richtlinie 2009/138 nachzukommen. Diese Empfehlung ist Gegenstand einer von der Klägerin beim Gericht erhobenen und unter dem Aktenzeichen T-204/24 in das Register eingetragenen Nichtigkeitsklage.

5 Die EIOPA stellte bei dieser Gelegenheit eine Verletzung des Rechts der Europäischen Union und insbesondere von Vorschriften der Richtlinie 2009/138 durch die Klägerin und die NBS fest und fasste zwei an die NBS gerichtete Empfehlungen mit Ausführungen zu den Maßnahmen ab, die die NBS zu ergreifen habe, um diese Verletzung abzustellen. Diese Maßnahmen bestanden im Wesentlichen aus einer Überprüfung der Situation der Klägerin binnen 45 Tagen und der Annahme einer auf die Klägerin bezogenen „globalen/integrierten“, entweder zu einer Beendigung aller Verletzungshandlungen oder zu einer Entscheidung über den Entzug ihrer Zulassung führenden Strategie.

6 Am 13. September 2022 nahm die Europäische Kommission auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1094/2010 die angefochtene Handlung an.

7 In der angefochtenen Handlung rief die Kommission zunächst den Inhalt der Empfehlung der EIOPA vom 16. Mai 2022 in Erinnerung und fasste diesen zusammen (Rn. 21 bis 28 der angefochtenen Handlung).

8 Sodann prüfte die Kommission die von der NBS gegenüber der Klägerin ins Auge gefassten Maßnahmen (Rn. 29 bis 40 der angefochtenen Handlung). Die Kommission ging von einer fortdauernden Verletzung des Unionsrechts durch die nationale Behörde aus, solange diese nicht Aufsichtsmaßnahmen ergriffen habe, die den Zuwiderhandlungen strukturell und dauerhaft ein Ende setzten, bis hin zu einem Entzug der Zulassung der Klägerin gemäß Art. 144 der Richtlinie 2009/138, falls sich dies als geeignet oder zwingend erweisen sollte (Rn. 41 der angefochtenen Handlung).

9 In den Rn. 42 bis 45 der angefochtenen Handlung führte die Kommission als Ergebnis schließlich aus:

„42. [Nach Ansicht der Kommission] sollte die NBS …, um das … Unionsrecht einzuhalten, zusätzliche Anstrengungen zur rechtzeitigen Umsetzung der ins Auge gefassten Maßnahmen unternehmen.

43. Insbesondere sollte die NBS gemäß der von ihr angekündigten Strategie der integrierten Intervention das Sanktionsverfahren … binnen vier Monaten … dadurch abschließen, dass sie gegenüber [der Klägerin] endgültige und abschließende Aufsichtsmaßnahmen erlässt, die die Einhaltung des Unionsrechts gewährleisten.

44. Ein Entzug der Zulassung [der Klägerin], wie ihn die NBS ins Auge gefasst hat, würde die Einhaltung des Unionsrechts gewährleisten. Eine solche Entscheidung … würde auch sicherstellen, dass ein endgültiger Standpunkt eingenommen und konkrete Aufsichtsmaßnahmen in Bezug auf alle … Zuwiderhandlungen [der Klägerin], die u. a. Folgendes umfassen, erlassen würden:

– die Nichteinhaltung der Entscheidung [der NBS] vom 14. Januar 2022 über die [Verstöße gegen die Vorschriften über die] versicherungstechnischen Rückstellungen durch [die Klägerin];

– die einseitigen Änderungen der allgemeinen Vertragsbedingungen und der Investitionspolitik durch [die Klägerin]; …

– die Angemessenheit der [internen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung] durch [die Klägerin].

45. Die Kommission fordert die NBS auf, sie und [die EIOPA] binnen zehn Werktagen … darüber in Kenntnis zu setzen, welche Schritte sie unternommen hat oder zu unternehmen gedenkt, um dieser förmlichen Stellungnahme nachzukommen …“

10 Am 31. Oktober 2022 entzog die NBS der Klägerin die Zulassung (im Folgenden: Entscheidung über den Entzug der Zulassung). Am 1. Juni 2023 bestätigte die NBS diesen Entzug.

Anträge der Parteien

11 Die Klägerin beantragt,

– die angefochtene Handlung für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

12 Die Kommission beantragt,

– die Klage als unzulässig abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

13 Darüber hinaus beantragt die Klägerin, das Gericht möge im Rahmen prozessleitender Maßnahmen oder einer Beweisaufnahme der Kommission aufgeben, im Wesentlichen alle Unterlagen vorzulegen, die einer Beurteilung der Entstehungsgeschichte und der Wirkungen der angefochtenen Handlung dienlich sind.

Rechtliche Würdigung

Zur Einrede der Unzulässigkeit

14 Nach Art. 130 Abs. 1 und 7 seiner Verfahrensordnung kann das Gericht auf Antrag des Beklagten vorab über die Unzulässigkeit entscheiden. Im vorliegenden Fall hält sich das Gericht durch die Aktenstücke für hinreichend unterrichtet und entscheidet ohne Fortsetzung des Verfahrens, ohne dass es einer Anordnung der von der Klägerin beantragten prozessleitenden Maßnahmen oder Beweisaufnahme bedarf.

15 Mit ihrer Einrede der Unzulässigkeit macht die Kommission erstens geltend, dass die angefochtene Handlung nicht mit einer Nichtigkeitsklage angegriffen werden könne, da sie keine verbindlichen Rechtswirkungen entfalte. Zweitens sei die Klägerin nicht klagebefugt, da sie von dieser Handlung nicht unmittelbar betroffen sei. Drittens sei die Klage nicht fristgerecht erhoben worden.

16 Die Klägerin tritt den drei Teilen der Einrede der Unzulässigkeit entgegen. Sie macht insbesondere geltend, dass die angefochtene Handlung verbindliche Rechtswirkungen entfalte und daher mit einer Nichtigkeitsklage angegriffen werden könne. Zum anderen sei sie von dieser Handlung unmittelbar und individuell betroffen. Sie erläutert sinngemäß, dass die angefochtene Handlung die NBS verpflichte, eine im Voraus bestimmte Maßnahme zu ergreifen, nämlich ihr die Zulassung zu entziehen.

17 Zunächst sind die ersten beiden Teile der Einrede der Unzulässigkeit zu prüfen und mithin zum einen zu ermitteln, ob die angefochtene Handlung eine anfechtbare Handlung ist, und zum anderen, ob diese Handlung die Klägerin unmittelbar betrifft.

Zum Vorliegen einer anfechtbaren Handlung

18 Nach Art. 263 Abs. 1 AEUV überwachen die Unionsgerichte die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“.

19 Folglich sind mit der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV alle von den Organen, den Einrichtungen oder den sonstigen Stellen der Union erlassenen Maßnahmen oder Bestimmungen – unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form – anfechtbar, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen (Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat, 22/70, EU:C:1971:32, Rn. 39 und 42, vgl. auch Urteil vom 15. Juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

20 Umgekehrt sind alle Handlungen der Union, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen, von der in Art. 263 AEUV vorgesehenen gerichtlichen Kontrolle ausgenommen (vgl. Urteil vom 15. Juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 Dies gilt insbesondere für Stellungnahmen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen sollen. Denn durch die Schaffung von Stellungnahmen als besondere Kategorie von Unionshandlungen und durch die ausdrückliche Festlegung, dass sie „nicht verbindlich“ sind, sollte Art. 288 Abs. 5 AEUV den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union die Möglichkeit geben, ihre Meinung in Bereichen zu äußern, in denen sie zum Erlass verbindlicher Entscheidungen nicht befugt sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 1990, Nefarma/Kommission, T-113/89, EU:T:1990:82, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 24. März 2017, Estland/Kommission, T-117/15, EU:T:2017:217, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zudem ist die Darlegung einer bloßen Rechtsauffassung nicht geeignet, Rechtswirkungen zu erzeugen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2017, Rumänien/Kommission, C-599/15 P, EU:C:2017:801, Rn. 62).

22 Es ist jedoch möglich, gegen eine Stellungnahme mit einer Nichtigkeitsklage vorzugehen, wenn die beanstandete Handlung aufgrund ihres Inhalts keine echte Stellungnahme ist (vgl. entsprechend Urteil vom 20. Februar 2018, Belgien/Kommission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, Rn. 29).

23 Um festzustellen, ob eine Handlung verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, ist auf ihr Wesen abzustellen und sind ihre Wirkungen anhand objektiver Kriterien wie z. B. des Inhalts der Handlung zu beurteilen, wobei gegebenenfalls der Zusammenhang ihres Erlasses und die Befugnisse des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle der Union, das bzw. die die Handlung vornimmt, zu berücksichtigen sind (vgl. Urteil vom 15. Juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ergänzend kann auch das subjektive Kriterium der Absicht des Urhebers der Handlung Berücksichtigung finden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Mai 2021, ABLV Bank u. a./EZB, C-551/19 P und C-552/19 P, EU:C:2021:369, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Was im vorliegenden Fall als Erstes den oben in den Rn. 7 bis 9 zusammenfassend wiedergegebenen Inhalt der angefochtenen Handlung betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass mit dieser Handlung eine fortdauernde Verletzung des Unionsrechts durch die NBS festgestellt sowie die Maßnahmen dargelegt werden, die die NBS zu ergreifen habe, um diese Verletzung abzustellen. Nach Auffassung der Kommission ist binnen vier Monaten eine endgültige Entscheidung gegenüber der Klägerin zu erlassen, die Aufsichtsmaßnahmen umfasst, die – wie eine Entscheidung über den Entzug ihrer Zulassung – geeignet sind, die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten.

25 Als Zweites ist zum Wortlaut der angefochtenen Handlung festzustellen, dass sie in ihren beiden verbindlichen Fassungen im Titel und in Rn. 43 als „Stellungnahme“ („opinion“ in der englischen Fassung und „stanovisko“ in der slowakischen Fassung), in den Rn. 10 und 45 wiederum als

„förmliche Stellungnahme“ („formal opinion“ in der englischen Fassung und „formálne stanovisko“ in der slowakischen Fassung) bezeichnet wird. Die Bezugnahme auf den Begriff „förmliche Stellungnahme“ kann aber, auch wenn sie nicht eindeutig ist, nahelegen, dass es sich bei der angefochtenen Handlung nicht um eine einfache Stellungnahme ohne verbindliche Wirkung handelt.

26 Im Übrigen weist die Kommission zutreffend darauf hin, dass die angefochtene Handlung sowohl in der englischen als auch in der slowakischen Fassung im Wesentlichen nicht verbindlich formuliert ist. So wird in dem in dieser Handlung enthaltenen Ergebnis mehrfach der Konjunktiv benutzt, wie die Verwendung der Worte „should“ (sollte) und „would ensure“ (würde gewährleisten) im Englischen und „by … mala“ (sollte) sowie „by … zabezpečil“ oder „by … zabezpečilo“ (würde gewährleisten) im Slowakischen belegt (Rn. 42 bis 44 der angefochtenen Handlung).

27 Was als Drittes den Zusammenhang des Erlasses der angefochtenen Handlung und die Befugnisse ihres Urhebers angeht, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 17 der Verordnung Nr. 1094/2010, wie aus deren 27. Erwägungsgrund hervorgeht, einen „Drei-Stufen-Mechanismus“ für die Fälle einführt, in denen einer nationalen Behörde in deren Aufsichtspraxis eine fehlende oder nicht ordnungsgemäße oder unzureichende Anwendung der Verpflichtungen nach dem Unionsrecht, insbesondere der in Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung genannten Rechtsakte, zu denen die Richtlinie 2009/138 zählt, zur Last gelegt wird.

28 In einer ersten Stufe führt die EIOPA gemäß Art. 17 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1094/2010 gegebenenfalls eine Untersuchung der angeblichen Verletzung oder Nichtanwendung des Unionsrechts durch. Nach Abschluss dieser Untersuchung kann die EIOPA gemäß Art. 17 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Verordnung an die betroffene nationale Behörde „eine Empfehlung … richten, in der die Maßnahmen erläutert werden, die zur Einhaltung des Unionsrechts ergriffen werden müssen“.

29 In einer zweiten Stufe kann die Kommission, sollte die betroffene nationale Behörde das Unionsrecht innerhalb eines Monats nach Eingang der Empfehlung der EIOPA nicht einhalten, gemäß Art. 17 Abs. 4 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1094/2010 „eine förmliche Stellungnahme abgeben, in der die[se] Behörde aufgefordert wird, die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung des Unionsrechts zu ergreifen“.

30 In einer dritten Stufe kann die EIOPA, falls die betroffene nationale Behörde der förmlichen Stellungnahme der Kommission nicht innerhalb der dort gesetzten Frist nachkommt und bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 6 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1094/2010 einen an das betroffene Finanzinstitut gerichteten „Beschluss im Einzelfall erlassen, der dieses zum Ergreifen der Maßnahmen verpflichtet, die zur Erfüllung seiner Pflichten im Rahmen des Unionsrechts erforderlich sind, einschließlich der Einstellung jeder Tätigkeit“.

31 Dem Wortlaut von Art. 17 der Verordnung Nr. 1094/2010 ist somit zu entnehmen, dass die von der EIOPA auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 dieser Verordnung abgegebenen Empfehlungen die zu ergreifenden Maßnahmen lediglich „erläutern“, während die von der Kommission auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 4 dieser Verordnung abgegebenen förmlichen Stellungnahmen und die von der EIOPA auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 6 dieser Verordnung erlassenen Einzelfallbeschlüsse ihre jeweiligen Adressaten zum Ergreifen dieser Maßnahmen „auffordern“ bzw. „verpflichten“.

32 Zudem bestimmt Art. 17 Abs. 7 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1094/2010, dass die betroffenen nationalen Behörden, wenn sie Maßnahmen in Bezug auf Sachverhalte, die Gegenstand einer förmlichen Stellungnahme der Kommission oder eines Einzelfallbeschlusses der EIOPA sind, ergreifen, „… der förmlichen Stellungnahme beziehungsweise dem Beschluss nachkommen [müssen]“. Dagegen sieht weder diese Bestimmung noch irgendeine andere Bestimmung der Verordnung Nr. 1094/2010 vor, dass diese Behörden verpflichtet wären, den von der EIOPA abgegebenen Empfehlungen nachzukommen.

33 Mithin ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut von Art. 17 der Verordnung Nr. 1094/2010 als auch aus der Konzeption des mit diesem Artikel eingeführten Drei-Stufen-Mechanismus, dass die von der EIOPA auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 dieser Verordnung abgegebenen Empfehlungen einfache Empfehlungen sind und selbst keine verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber der betroffenen nationalen Behörde oder dem betroffenen Finanzinstitut entfalten sollen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 25. März 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, Rn. 79 und 80). Dagegen entfalten die von der Kommission auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1094/2010 abgegebenen förmlichen Stellungnahmen und die von der EIOPA auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 6 dieser Verordnung erlassenen Einzelfallbeschlüsse gegenüber ihren Adressaten verbindliche Rechtswirkungen.

34 Als Viertes und in Ergänzung der bisherigen Ausführungen ist zur Absicht des Urhebers der angefochtenen Handlung darauf hinzuweisen, dass nichts in den Akten die Annahme erlaubt, dass die Kommission mit der Annahme dieser Handlung auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1094/2010 in Wirklichkeit eine einfache Stellungnahme ohne verbindliche Wirkung hätte abgeben wollen. Insbesondere enthält die angefochtene Handlung keinen expliziten Hinweis darauf, dass die NBS nicht verpflichtet wäre, ihr nachzukommen. Vielmehr heißt es in dieser Handlung ausdrücklich, dass die Kommission nach Art. 17 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1094/2010 eine „förmliche Stellungnahme abgeben [kann], in der die [betroffene nationale] Behörde aufgefordert wird, die erforderlichen Maßnahmen … zu ergreifen“ (Rn. 10 der angefochtenen Handlung). Darüber hinaus hat die Kommission in der Pressemitteilung zu der angefochtenen Handlung erläutert, dass sie „im Einklang mit der ihr durch Art. 17 der Verordnung [Nr. 1094/2010] übertragenen Aufgabe gehandelt [habe]“.

35 Unter diesen Umständen und in Ansehung aller oben in den Rn. 24 bis 34 dargelegten Erwägungen ist trotz des im Wesentlichen unverbindlichen Wortlauts der angefochtenen Handlung (siehe oben, Rn. 26) im Ergebnis festzustellen, dass diese Handlung gegenüber der NBS verbindliche Rechtswirkungen entfaltet, indem sie sie auffordert, binnen vier Monaten eine endgültige Entscheidung zu erlassen, die Aufsichtsmaßnahmen umfasst, die geeignet sind, die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten. Dementsprechend kann diese Handlung entgegen dem Vorbringen der Kommission mit einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV angegriffen werden.

36 Mithin ist der erste Teil der Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zur Klagebefugnis und insbesondere zur unmittelbaren Betroffenheit der Klägerin

37 Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen nach den Abs. 1 und 2 dieses Artikels gegen drei Arten von Handlungen eine Nichtigkeitsklage erheben, nämlich erstens gegen Handlungen, die an sie gerichtet sind, zweitens gegen

Handlungen, die sie unmittelbar und individuell betreffen, und drittens gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

38 Vorab ist zum einen festzustellen, dass die angefochtene Handlung allein an die NBS gerichtet ist. Daraus folgt, dass die Klägerin keine Klage auf der Grundlage von Art. 263 Abs. 4 erste Variante AEUV erheben kann, da diese Handlung nicht an sie gerichtet ist.

39 Zum anderen geht es bei der angefochtenen Handlung um eine Einzelfallregelung, weshalb sie kein Rechtsakt mit Verordnungscharakter ist. Daraus folgt, dass die Klägerin auch keine Klage auf der Grundlage von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV erheben kann.

40 Unter diesen Umständen bleibt zu prüfen, ob die Klägerin eine Klage auf der Grundlage von Art. 263 Abs. 4 zweite Variante AEUV erheben kann.

41 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Voraussetzungen der unmittelbaren Betroffenheit auf der einen und der individuellen Betroffenheit auf der anderen Seite nach Art. 263 Abs. 4 zweite Variante AEUV voneinander verschieden und kumulativ sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 75 und 76 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Unter den Umständen des vorliegenden Falls ist zunächst zu prüfen, ob die erste Voraussetzung, die unmittelbare Betroffenheit der Klägerin, erfüllt ist.

43 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von der mit ihrer Klage angefochtenen Maßnahme unmittelbar betroffen sein muss, nur dann erfüllt, wenn zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind, nämlich erstens, dass die Maßnahme sich auf die Rechtsstellung dieser Person unmittelbar auswirkt, und zweitens, dass sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessen lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung anderer Durchführungsvorschriften ergibt (vgl. Urteil vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat, C-348/20 P, EU:C:2022:548, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Der Gerichtshof hat klargestellt, dass jeder Rechtsakt einen Einzelnen grundsätzlich unmittelbar betreffen und sich somit auf seine Rechtsstellung unmittelbar auswirken kann, unabhängig davon, ob er Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht. Somit ist der Umstand, dass Durchführungsmaßnahmen erlassen wurden oder noch erlassen werden müssen, als solcher nicht relevant, da diese Maßnahmen die Unmittelbarkeit des Zusammenhangs zwischen dem angefochtenen Rechtsakt und diesen Wirkungen nicht in Frage stellen. Dies gilt, sofern dieser Rechtsakt seinen Adressaten hinsichtlich der Auferlegung dieser Wirkungen an den Einzelnen kein Ermessen lässt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat, C-348/20 P, EU:C:2022:548, Rn. 74).

45 Außerdem ist bei der Beurteilung, ob sich eine Handlung unmittelbar auf die Rechtsstellung einer natürlichen oder juristischen Person auswirken kann und ob den Adressaten, die mit der Durchführung dieser Handlung betraut sind, ein Ermessen eingeräumt ist, auf das Wesen dieser Handlung abzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat, C-348/20 P, EU:C:2022:548, Rn. 63, 64 und 95).

46 Im vorliegenden Fall wird die NBS mit der angefochtenen Handlung, namentlich ihrer Rn. 43, aufgefordert, binnen vier Monaten eine endgültige Entscheidung gegenüber der Klägerin zu erlassen, die Aufsichtsmaßnahmen umfasst, die geeignet sind, die Einhaltung des Unionsrechts zu gewährleisten (siehe oben, Rn. 24 und 35).

47 Was den Grundsatz betrifft, dass die NBS innerhalb einer bestimmten Frist eine Entscheidung und Aufsichtsmaßnahmen zu erlassen hat, lässt ihr die angefochtene Handlung folglich kein Ermessen.

48 Was die Art der zu ergreifenden Aufsichtsmaßnahmen angeht, räumt die angefochtene Handlung der NBS dagegen unbestreitbar ein Ermessen ein. Die angefochtene Handlung schreibt der NBS nämlich weder vor noch verbietet sie es ihr, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen.

49 Insbesondere hat die Kommission der NBS nicht aufgegeben, der Klägerin die Zulassung zu entziehen. In Rn. 38 der angefochtenen Handlung hat die Kommission nämlich zunächst darauf hingewiesen, dass „[d]ie Wahl der individuellen Aufsichtsmaßnahme gegenüber einer der Aufsicht unterliegenden Einrichtung jeweils das Vorrecht der Aufsichtsbehörde [ist]“. Ferner geht aus Rn. 41 der angefochtenen Handlung hervor, dass die Kommission den Entzug der Zulassung der Klägerin nur unter dem Vorbehalt ins Auge gefasst hat, dass sich dies gemäß Art. 144 der Richtlinie 2009/138 als „geeignet oder zwingend“ erweisen sollte. Schließlich und vor allem hat die Kommission als Ergebnis dieser Handlung, insbesondere in deren Rn. 44, lediglich angegeben, dass ein solcher Entzug geeignet sei, die Einhaltung des Unionsrechts durch die Klägerin und die NBS zu gewährleisten, von der NBS jedoch nicht verlangt, den Entzug der Zulassung vorzunehmen.

50 Vor diesem Hintergrund war das Ermessen der NBS nur durch die geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere durch Art. 144 Abs. 1 der Richtlinie 2009/138, beschränkt, der es der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats in einigen Fällen erlaubt und sie in anderen Fällen verpflichtet, einem Versicherungs- oder Rückversicherungsunternehmen die Zulassung zu entziehen.

51 Dementsprechend verfügte die NBS hinsichtlich der Festlegung der gegenüber der Klägerin zu ergreifenden Maßnahmen weiterhin über ein Ermessen und konnten daher nur die von der NBS ergriffenen Maßnahmen die Klägerin unmittelbar betreffen. Somit besteht zwischen der angefochtenen Handlung und den Wirkungen der von der NBS danach gegenüber der Klägerin ergriffenen Durchführungsmaßnahmen kein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne der oben in Rn. 44 angeführten Rechtsprechung.

52 Unter diesen Umständen ist im Ergebnis festzustellen, dass zumindest das zweite, oben in Rn. 43 genannte Kriterium im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, so dass die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit der Klägerin nicht erfüllt ist.

53 Dieses Ergebnis wird durch das Vorbringen der Klägerin nicht in Frage gestellt.

54 Die Klägerin vertritt sinngemäß erstens die Ansicht, die Kommission habe das Ermessen der NBS beschränken und auf null reduzieren wollen, indem sie dieser unter Ausschluss eines eher schrittweisen Vorgehens und jeder anderen Maßnahme aufgegeben habe, der Klägerin die Zulassung sofort zu entziehen. Somit sei die Entscheidung über den Entzug der Zulassung die unmittelbare und automatische Folge der angefochtenen Handlung.

55 Hierzu ergibt sich aus den Ausführungen oben in den Rn. 48 bis 51, dass die Kommission das Ermessen der NBS in Bezug auf die Art der gegenüber der Klägerin zu ergreifenden Aufsichtsmaßnahmen nicht eingeschränkt und insbesondere der NBS nicht aufgegeben hat, der Klägerin die Zulassung zu entziehen.

56 Hinzu kommt zunächst, dass die Kommission in Rn. 38 der angefochtenen Handlung zwar sinngemäß festgestellt hat, das Ermessen einer Aufsichtsbehörde sei durch das Erfordernis „eingeschränkt“, wirksame und abschließende Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen, dass es sich bei diesem allgemeinen Hinweis jedoch nicht um eine Vorentscheidung hinsichtlich der Art der im vorliegenden Fall zu ergreifenden Aufsichtsmaßnahmen handelt.

57 In gleicher Weise hat die Kommission in Rn. 32 der angefochtenen Handlung zwar auf eine am 6. Juli 2022 eingegangene Vorabbewertung durch die EIOPA hingewiesen, der zufolge die Einhaltung des Unionsrechts „eine endgültige und abschließende Entscheidung (d. h. den Entzug der Zulassung) erforderlich [macht]“, doch stellt dieser Hinweis auf den Standpunkt der EIOPA nicht die Haltung der Kommission dar, die in den Rn. 41 und 44 dieser Handlung zum Ausdruck kommt und den Entzug der Zulassung der Klägerin nur als Beispiel und vorbehaltlich dessen ins Auge fasst, dass eine solche Maßnahme gemäß Art. 144 der Richtlinie 2009/138 „geeignet oder zwingend“ ist (siehe oben, Rn. 49).

58 Sodann reicht der Umstand – selbst unterstellt, er sei erwiesen –, dass die Kommission eine Form „politischen Drucks“ auf die NBS ausgeübt habe, damit diese der Klägerin die Zulassung entziehe, nicht für die Annahme aus, dass die Kommission die Absicht hatte, die NBS zum Entzug der Zulassung nicht nur anzuregen, sondern sie rechtlich dazu zu zwingen.

59 Schließlich ergibt sich der Umstand – selbst wenn man ihn als erwiesen annimmt –, dass die angefochtene Handlung eine auslösende Rolle beim Erlass der Entscheidung über den Entzug der Zulassung gespielt haben könnte, allein aus der Existenz von Verfahren, in denen auf der einen Seite die EIOPA und die Kommission und auf der anderen Seite nationale Behörden, darunter die NBS, tätig werden und zusammenwirken. Ein solcher Umstand kann daher keinen unmittelbaren und automatischen Zusammenhang zwischen der angefochtenen Handlung und der Entscheidung über den Entzug der Zulassung begründen.

60 Die Klägerin macht zweitens geltend, dass die Kommission in der angefochtenen Handlung die fehlerhaften Schlussfolgerungen der EIOPA, dass die Klägerin „festgestellte Zuwiderhandlungen“ begangen habe und „[sich ihre] finanzielle Lage verschlechter[e]“, gebilligt und ihnen damit eine verbindliche Wirkung verliehen habe. Dadurch habe die Kommission die Rechtsstellung der Klägerin unabhängig von der Entscheidung über den Entzug der Zulassung unmittelbar und in nachteiliger Weise berührt.

61 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig davon, auf welchen Gründen eine Entscheidung beruht, nur ihr verfügender Teil Rechtswirkungen erzeugen und damit einen Kläger unmittelbar betreffen kann (vgl. entsprechend Beschluss vom 28. Januar 2004, Niederlande/Kommission, C-164/02, EU:C:2004:54, Rn. 21). Im vorliegenden Fall aber geben die von der Klägerin herangezogenen Beurteilungen der Kommission lediglich den Standpunkt der EIOPA wieder und bestätigen die Fortdauer unangemessener Praktiken der Klägerin (u. a. Rn. 26 und 38 der angefochtenen Handlung). Derartige Beurteilungen stellen allenfalls Gründe der angefochtenen Handlung dar und entfalten als solche keinerlei andere Rechtswirkung als die, die sich aus dem das Ergebnis enthaltenden Teil der Handlung ergeben (Rn. 42 bis 45 der angefochtenen Handlung). Folglich können diese Beurteilungen die Klägerin nicht unmittelbar betreffen.

62 Drittens trägt die Klägerin vor, dass sie im Anschluss an die Entscheidung über den Entzug ihrer Zulassung den Vertrieb ihrer Lebensversicherungsprodukte habe einstellen müssen und kritischer Presseberichterstattung ausgesetzt gewesen sei. Außerdem seien in der Slowakei Liquidations- und Insolvenzverfahren gegen sie gelaufen oder hätten ihr gedroht. Infolgedessen hätten zahlreiche Kunden ihre Lebensversicherungsverträge gekündigt. Darüber hinaus seien ihre Beziehungen zu Vermittlern und Vermögensverwaltern stark beeinträchtigt worden, viele Mitarbeiter hätten sie verlassen, und sie habe hohe Rechtskosten zu tragen gehabt.

63 Hierzu ist festzustellen, dass zum einen die Verpflichtung der Klägerin zur Einstellung ihrer Geschäftstätigkeit nicht unmittelbar aus der angefochtenen Handlung folgt, sondern allein das Ergebnis der Entscheidung über den Entzug ihrer Zulassung ist. Zudem belegt die Klägerin nicht, ja behauptet nicht einmal, dass zwischen der angefochtenen Handlung und den von ihr angeführten Liquidations- und Insolvenzverfahren irgendein rechtlicher Zusammenhang bestünde.

64 Zum anderen sind die übrigen von der Klägerin geltend gemachten nachteiligen Auswirkungen wirtschaftlicher Art, so dass sie bei der Feststellung, ob ihre Rechtsstellung berührt ist, keine Berücksichtigung finden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. November 2019, EZB u. a./Trasta Komercbanka u. a., C-663/17 P, C-665/17 P und C-669/17 P, EU:C:2019:923, Rn. 109).

65 Die Klägerin macht viertens sinngemäß geltend, die Möglichkeit, unmittelbar gegen die angefochtene Handlung Klage zu erheben, sei erforderlich, um einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gemäß Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) zu gewährleisten. Eine Klage vor den slowakischen Gerichten gegen die Entscheidung über den Entzug der Zulassung, in der inzidenter die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung in Abrede gestellt werde, habe einen ungewissen Ausgang und sei unzureichend.

66 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz, wie es in Art. 47 Abs. 1 der Charta gewährleistet wird, nicht darauf abzielt, das in den Verträgen vorgesehene Rechtsschutzsystem und insbesondere die Bestimmungen über die Zulässigkeit von Klagen, die unmittelbar bei den Unionsgerichten erhoben werden, zu ändern. Somit sind die in Art. 263 AEUV vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen im Licht des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz auszulegen, ohne dass dies den Wegfall dieser im AEU-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen zur Folge hätte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2015, T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, Rn. 43 und 44 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Genau dies wäre jedoch der Fall, wenn die Klägerin eine Nichtigkeitsklage gegen eine förmliche Stellungnahme der Kommission erheben könnte, die sie nicht im Sinne der oben in Rn. 43 angeführten Rechtsprechung unmittelbar betrifft.

68 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Unionsgerichte ohne jede Ausnahme befugt sind, im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Handlungen der Unionsorgane und insbesondere über die von der Kommission auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1094/2010 abgegebenen förmlichen Stellungnahmen zu befinden (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 25. März 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, Rn. 82 und 83). Folglich werden die slowakischen Gerichte im Rahmen einer Klage gegen die von

der NBS ergriffenen Maßnahmen und insbesondere gegen die Entscheidung über den Entzug der Zulassung erforderlichenfalls dem Gerichtshof ein Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der angefochtenen Handlung vorlegen können.

69 Die von der Klägerin angesprochenen praktischen Schwierigkeiten hinsichtlich der Effektivität einer Klage vor den slowakischen Gerichten und einer inzidenten Überprüfung der angefochtenen Handlung erscheinen nicht unüberwindlich.

70 Was zunächst den Umstand angeht, dass die NBS in der Entscheidung über den Entzug der Zulassung nicht auf die angefochtene Handlung abgestellt und darin nicht einmal auf sie Bezug genommen haben soll, spricht dies eher für die Annahme der Kommission, dass die Entscheidung auf völlig eigenständige und von den Gründen der angefochtenen Handlung unabhängige Gründe gestützt sei. In diesem Fall könnte sich eine Vorlage zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit dieser Handlung als nicht erforderlich erweisen.

71 Ferner werden die slowakischen Gerichte, was die Einstufung der zwischen der NBS, der EIOPA und der Kommission ausgetauschten Unterlagen als „geheim“ betrifft, erforderlichenfalls von der NBS deren Vorlage verlangen und – falls dies erfolglos bleibt – die EIOPA und die Kommission auffordern können, ihnen diese Unterlagen zu übermitteln. Denn der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die von einem nationalen Gericht erbetenen Informationen unverzüglich zu übermitteln (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. November 2002, First und Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Was sodann die Dauer und die angeblich fehlende aufschiebende Wirkung des Verfahrens vor den slowakischen Gerichten angeht, hat die Klägerin ihre Behauptung nicht untermauert. Jedenfalls stellt das Fehlen eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung gegen eine Entscheidung nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dar (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 17. Dezember 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, Rn. 59). Im Übrigen ergibt sich sowohl aus Art. 47 Abs. 1 der Charta als auch aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, dass die Mitgliedstaaten ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen müssen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2015, T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, Rn. 49 und 50 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Schließlich kann der Umstand allein, dass die Kommission am 24. April 2024 beschlossen hat, ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV gegen die Slowakische Republik einzuleiten, weil die NBS bei der Ausübung ihrer Aufsichtsbefugnisse gegenüber der Klägerin gegen ihre Verpflichtungen verstoßen habe, jedenfalls nicht bezwecken oder bewirken, dass dieser ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz vor den slowakischen Gerichten genommen würde.

74 Aus den obigen Rn. 46 bis 73 ergibt sich, dass die Klägerin von der angefochtenen Handlung nicht unmittelbar betroffen ist. Dementsprechend kann die Klägerin, ohne dass zu prüfen wäre, ob sie von dieser Handlung individuell betroffen ist, auch keine Klage auf der Grundlage von Art. 263 Abs. 4 zweite Variante AEUV erheben. Folglich hat die Klägerin ihre Klagebefugnis nicht nachgewiesen.

75 Mithin ist, ohne dass der dritte Teil der Einrede der Unzulässigkeit zu prüfen wäre, dem zweiten Teil dieser Einrede stattzugeben und die Klage als unzulässig abzuweisen.

Zum Antrag auf Zulassung zur Streithilfe

76 Nach Art. 142 Abs. 2 der Verfahrensordnung wird die Streithilfe gegenstandslos, wenn die Klage für unzulässig erklärt wird. Da die Klage im vorliegenden Fall als unzulässig abgewiesen wird, hat sich der Antrag der Slowakischen Republik auf Zulassung zur Streithilfe erledigt.

Kosten

77 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Kommission aufzuerlegen, mit Ausnahme der im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten.

78 Nach Art. 144 Abs. 10 der Verfahrensordnung tragen derjenige, der einen Antrag auf Zulassung zur Streithilfe gestellt hat, und die Hauptparteien jeweils ihre eigenen im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten, wenn das Verfahren in der Hauptsache beendet wird, bevor über den Antrag auf Zulassung zur Streithilfe entschieden wurde. Im vorliegenden Fall tragen die Klägerin, die Kommission und die Slowakische Republik jeweils ihre eigenen im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

beschlossen:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Der Antrag der Slowakischen Republik auf Zulassung zur Streithilfe hat sich erledigt.**

3. **Die Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Kommission, mit Ausnahme der im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten.**

4. **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, die Kommission und die Slowakische Republik tragen jeweils ihre eigenen im Zusammenhang mit dem Antrag auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten.**

Luxemburg, den 23. Mai 2025

Der Kanzler
V. Di Bucci

Die Präsidentin
K. Kowalik-Bańczyk

[i] Die vorliegende Sprachfassung ist in den Rn. 1, 9, 16, 54 und 55 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.