Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 23. maja 2025 *

„Ničnostna tožba – Evropski sistem finančnega nadzora – Preiskava kršitve prava Unije – Uradno mnenje Komisije o ukrepih, potrebnih za uskladitev s pravom Unije – Člen 17(4) Uredbe št. 1094/2010 – Izpodbojni akt – Neobstoj neposrednega nanašanja – Nedopustnost“

V zadevi T-179/24,

**Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s.**, s sedežem v Bratislavi (Slovaška), ki jo zastopajo A. Börner, S. Henrich in S. Förster, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo B. Stromsky, D. Triantafyllou in P. Vanden Heede, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi K. Kowalik-Bańczyk (poročevalka), predsednica, E. Buttigieg in G. Hesse, sodnika,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti:

– ugovora nedopustnosti, ki ga je Komisija vložila z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 28. junija 2024,

– stališč tožeče stranke glede ugovora nedopustnosti, vloženih v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 19. avgusta 2024,

– predloga Slovaške republike za intervencijo, vloženega v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 23. julija 2024,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: angleščina.

## Sklep

1 Tožeča stranka, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti mnenja Komisije C(2022) 6455 final z dne 13. septembra 2022, naslovljenega na Národná banka Slovenska, o ukrepih, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2009/138/ES (v nadaljevanju: izpodbijani akt).

## Dejansko stanje

2 Tožeča stranka je zavarovalnica za življenjsko zavarovanje s sedežem na Slovaškem, ki jo nadzira Národná banka Slovenska (Slovaška narodna banka) (v nadaljevanju: NBS).

3 Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA) je 17. marca 2022 začel preiskavo v skladu s členom 17(2) Uredbe (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/79/ES (UL 2010, L 331, str. 48). Namen te preiskave je bil ugotoviti, ali je banka NBS izvajala svoja nadzorna pooblastila v zvezi s tožečo stranko v skladu z Direktivo 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (UL 2009, L 335, str. 1).

4 EIOPA je 16. maja 2022 na podlagi člena 17(3) Uredbe št. 1094/2010 sprejel priporočilo, naslovljeno na banko NBS, o ukrepih, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2009/138. To priporočilo je bilo predmet ničnostne tožbe, ki jo je tožeča stranka vložila pri Splošnem sodišču in je bila vpisana pod opravilno številko T-204/24.

5 Ob tej priložnosti je EIOPA ugotovil, da sta tožeča stranka in banka NBS kršili pravo Evropske unije in zlasti pravila, ki izhajajo iz Direktive 2009/138, ter pripravil dve priporočili, naslovljeni na banko NBS, v katerih so navedeni ukrepi, ki jih mora ta sprejeti za prenehanje te kršitve. Ti ukrepi so v bistvu zajemali ponovno preučitev položaja tožeče stranke v roku 45 dni in sprejetje „celovite/vključene“ strategije v zvezi z njo, ki je privedla bodisi do odprave vseh kršitev bodisi do sklepa o preklicu njenega dovoljenja.

6 Evropska komisija je 13. septembra 2022 na podlagi člena 17(4) Uredbe št. 1094/2010 sprejela izpodbijani akt.

7 Komisija je v izpodbijanem aktu najprej spomnila in povzela vsebino priporočila EIOPA z dne 16. maja 2022 (točke od 21 do 28 izpodbijanega akta).

8 Komisija je nato preučila ukrepe, ki jih je predvidela banka NBS v zvezi s tožečo stranko (točke od 29 do 40 izpodbijanega akta). Menila je, da dokler ta nacionalni organ ne bo sprejel nadzornih ukrepov, s katerimi bi se kršitve odpravile strukturno in trajno, vključno s preklicom dovoljenja tožeči stranki na podlagi člena 144 Direktive 2009/138, če bi bilo to primerno ali obvezno, bi navedeni nacionalni organ še naprej kršil pravo Unije (točka 41 izpodbijanega akta).

9 Nazadnje, Komisija je v sklepu iz točk od 42 do 45 izpodbijanega akta navedla:

„42. Komisija meni, da bi si morala banka NBS za uskladitev s pravom Unije dodatno prizadevati za pravočasno izvedbo predvidenih ukrepov.

43. Natančneje, v skladu s celovito intervencijsko strategijo, ki jo je napovedala, bi morala banka NBS postopek sankcioniranja […] zaključiti v štirih mesecih, tako da bi v zvezi s [tožečo stranko] sprejela dokončne in dokončne nadzorne ukrepe, ki zagotavljajo spoštovanje prava Unije.

44. Sklep o preklicu dovoljenja [tožeči stranki], kot ga je predvidela banka NBS, naj bi zagotavljal spoštovanje prava Unije. Tak sklep […] naj bi zagotovil tudi sprejetje dokončnega stališča in konkretnih nadzornih ukrepov v zvezi z vsemi kršitvami […] [tožeče stranke], ki med drugim vključujejo:

– [tožeča stranka] ni spoštovala sklepa [NBS] z dne 14. januarja 2022 o [kršitvah pravil o] tehničnih določbah;

– enostranske spremembe splošnih pogodbenih pogojev in naložbene politike, ki jih je [tožeča stranka] uvedla; [...]

– ustreznost [notranje ocene tveganja in solventnosti] [tožeče stranke].

45. Komisija od banke NBS in [EIOPA] zahteva, da jo v desetih delovnih dneh obvesti o ukrepih, ki jih je sprejela ali jih namerava sprejeti za uskladitev s tem uradnim mnenjem […]“

10 Banka NBS je 31. oktobra 2022 tožeči stranki preklicala dovoljenje (v nadaljevanju: sklep o preklicu dovoljenja). Banka NBS je 1. junija 2023 potrdila ta preklic.

## Predlogi strank

11 Tožeča stranka je Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani akt razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

12 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot nedopustno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

13 Poleg tega tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga tudi, naj v okviru ukrepov procesnega vodstva ali pripravljalnih ukrepov Komisiji naloži, naj v bistvu predloži vse dokumente, ki so koristni za presojo nastanka in učinkov izpodbijanega akta.

## Pravo

### *Ugovor nedopustnosti*

14 Splošno sodišče lahko v skladu s členom 130(1) in (7) Poslovnika Splošnega sodišča na predlog tožene stranke odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno, zato bo odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek in ne da bi bilo treba sprejeti ukrepe procesnega vodstva ali pripravljalne ukrepe, ki jih je predlagala tožeča stranka.

15 Komisija v ugovoru nedopustnosti trdi, prvič, da izpodbijani akt, ker nima zavezujočih pravnih učinkov, ne more biti predmet ničnostne tožbe, drugič, da tožeča stranka nima procesnega upravičenja, ker se ta akt nanjo ne nanaša neposredno, in tretjič, da tožba ni bila vložena v roku za vložitev tožbe.

16 Tožeča stranka izpodbija tri dele ugovora nedopustnosti. Natančneje, trdi, prvič, da ima izpodbijani akt zavezujoče pravne učinke in je torej lahko predmet ničnostne tožbe ter, drugič, da se ta akt nanjo neposredno in posamično nanaša. V bistvu pojasnjuje, da navedeni akt banki NBS nalaga sprejetje vnaprej določenega ukrepa, in sicer preklic dovoljenja.

17 Najprej je treba preučiti prva dva dela ugovora nedopustnosti in ugotoviti, prvič, ali je izpodbijani akt izpodbojni akt in, drugič, ali se ta akt neposredno nanaša na tožečo stranko.

#### *Obstoj izpodbojnega akta*

18 V skladu s členom 263, prvi odstavek, PDEU sodišče Unije nadzira zakonitost aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije, „ki imajo pravni učinek za tretje osebe“.

19 Iz tega sledi, da je ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU mogoče vložiti zoper vse ukrepe ali določbe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi ali agencije Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (sodba z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32, točki 39 in 42; glej tudi sodbo z dne 15. julija 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, točka 36 in navedena sodna praksa).

20 Nasprotno pa je vsak akt Unije, ki nima zavezujočih pravnih učinkov, izvzet iz sodnega nadzora iz člena 263 PDEU (glej sodbo z dne 15. julija 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, točka 37 in navedena sodna praksa).

21 To velja zlasti za mnenja, katerih namen ni ustvariti zavezujoče pravne učinke. S tem, da so bila mnenja opredeljena kot posebna kategorija aktov Unije in da izrecno določa, da „niso zavezujoči“, je bil namreč namen člena 288, peti odstavek, PDEU institucijam, organom, uradom in agencijam Unije omogočiti, da izrazijo svoje mnenje na področjih, na katerih niso pristojni za sprejemanje zavezujočih odločb in sklepov (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 1990, Nefarma/Komisija, T-113/89, EU:T:1990:82, točka 68 in navedena sodna praksa, in z dne 24. marca 2017, Estonija/Komisija, T-117/15, EU:T:2017:217, točka 45 in navedena sodna praksa). Poleg tega zgolj predstavitev pravnega mnenja ne more imeti pravnih učinkov (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, točka 62).

22 Vendar pa to, da zoper mnenje ni mogoče vložiti ničnostne tožbe, izjemoma ne velja, če izpodbijani akt glede na vsebino ni pravo mnenje (glej v tem smislu sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2017:79, točka 29).

23 Za ugotovitev, ali ima izpodbijani akt zavezujoče pravne učinke, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in njegove učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, pri čemer je treba po potrebi upoštevati okoliščine, v katerih je bil ta akt sprejet, in pristojnosti institucije, organa, urada ali agencije Unije, ki ga je sprejela (glej sodbo z dne 15. julija 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, točka 38 in navedena sodna praksa). Poleg tega je mogoče upoštevati tudi subjektivno merilo namena avtorja akta (glej v tem smislu sodbo z dne 6. maja 2021, ABLV Bank in drugi/ECB, C-551/19 P in C-552/19 P, EU:C:2021:369, točka 42 in navedena sodna praksa).

24 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu v zvezi z vsebino izpodbijanega akta, povzeto v točkah od 7 do 9 zgoraj, poudariti, da je v tem aktu ugotovljeno vztrajno kršenje prava Unije s strani banke NBS in so bili navedeni ukrepi, ki jih mora ta sprejeti za prenehanje tega kršenja. Po mnenju Komisije je treba v roku štirih mesecev v zvezi s tožečo stranko sprejeti dokončno odločitev, ki vsebuje nadzorne ukrepe, s katerimi je mogoče zagotoviti spoštovanje prava Unije, kot je sklep o preklicu njenega dovoljenja.

25 Na drugem mestu, v zvezi z besedilom izpodbijanega akta je treba ugotoviti, da je ta akt v obeh verodostojnih različicah v naslovu in odstavku 43 opisan včasih kot „mnenje“ („opinion“ v angleški različici in „stanovisko“ v slovaški različici) včasih v točkah 10 in 45 kot „uradno mnenje“ („formal opinion“ v angleški različici in „formálne stanovisko“ v slovaški različici). Navajanje „uradno mnenje“, čeprav dvoumno, pa lahko kaže na to, da izpodbijani akt ni zgolj mnenje brez zavezujočega učinka.

26 Poleg tega Komisija pravilno navaja, da je izpodbijani akt v bistvu napisan z nezavezujočimi izrazi, in to tako v angleški kot v slovaški različici. Pogojnik se tako uporablja večkrat v sklepu iz tega akta, kot je razvidno iz uporabe izrazov „should“ (bi morala) in „would ensure“ (bi zagotovila) v angleščini ter „ by […] mala“ (bi morala) “ in „ by […] zabezpečilo“ (bi zagotovila) v slovaščini (točke od 42 do 44 izpodbijanega akta).

27 Na tretjem mestu, v zvezi s kontekstom sprejetja izpodbijanega akta in pristojnostmi njegovega avtorja je treba opozoriti, da – kot je razvidno iz uvodne izjave 27 Uredbe št. 1094/2010 – člen 17 te uredbe uvaja „tristopenjski mehanizem“, kadar se nacionalnemu organu v njegovih nadzornih praksah očita neuporaba oziroma nepravilna ali nezadostna uporaba prava Unije, zlasti aktov iz člena 1(2) navedene uredbe, med katerimi je Direktiva 2009/138.

28 EIOPA na prvi stopnji v skladu s členom 17(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1094/2010 po potrebi razišče domnevno kršitev ali neuporabo prava Unije. EIOPA lahko po tej preiskavi in na podlagi člena 17(3), prvi pododstavek, iste uredbe na zadevni nacionalni organ naslovi „priporočilo o ukrepih, ki jih je treba sprejeti za uskladitev s pravom Unije“.

29 Na drugi stopnji, če zadevni nacionalni organ v enem mesecu po prejemu priporočila EIOPA ne zagotovi skladnosti s pravom Unije, lahko Komisija v skladu s členom 17(4), prvi pododstavek, Uredbe št. 1094/2010 izda „uradno mnenje, s katerim od [tega] organa zahteva sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev s pravom Unije“.

30 Na tretji stopnji, če zadevni nacionalni organ ne ravna v skladu z uradnim mnenjem, ki ga je izdala Komisija v roku, določenem v tem mnenju, in če so izpolnjeni nekateri pogoji, lahko EIOPA na podlagi člena 17(6), prvi pododstavek, Uredbe št. 1094/2010 v zvezi z zadevno finančno institucijo sprejme „individualno odločitev, v kateri zahteva ukrepe, potrebne za izpolnitev njenih obveznosti, vključno s prenehanjem dejavnosti za izpolnitev njenih obveznosti na podlagi prava Unije“.

31 Iz besedila člena 17 Uredbe št. 1094/2010 je tako razvidno, da priporočila, ki jih EIOPA izda na podlagi člena 17(3) te uredbe, zgolj „navajajo“ ukrepe, ki jih je treba sprejeti, medtem ko uradna mnenja, ki jih Komisija izda na podlagi člena 17(4) navedene uredbe, in posamične odločbe, ki jih EIOPA sprejme na podlagi člena 17(6) te uredbe, „zahtevajo“ od naslovnikov, da sprejmejo potrebne ukrepe.

32 Poleg tega člen 17(7), drugi pododstavek, Uredbe št. 1094/2010 določa, da kadar zadevni nacionalni organi ukrepajo v zvezi z zadevami, obravnavanimi v uradnem mnenju Komisije ali individualne odločitve EIOPA, „ravnajo v skladu z uradnim mnenjem oziroma z odločitvijo“. Vendar niti ta določba niti nobena druga določba Uredbe št. 1094/2010 ne določata, da morajo ti organi upoštevati priporočila, ki jih izda EIOPA.

33 Tako iz besedila člena 17 Uredbe št. 1094/2010 in strukture tristopenjskega mehanizma, ki jo uvaja ta člen, izhaja, da so priporočila, ki jih EIOPA izda na podlagi člena 17(3) te uredbe, zgolj priporočila in nimajo zavezujočih pravnih učinkov za zadevni nacionalni organ ali zadevno finančno institucijo (v tem smislu in po analogiji glej sodbo z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, točki 79 in 80). Nasprotno pa imajo uradna mnenja, ki jih Komisija izda na podlagi člena 17(4) Uredbe št. 1094/2010, in individualne odločitve, ki jih sprejme EIOPA na podlagi člena 17(6) te uredbe, zavezujoče pravne učinke za njihove naslovnike.

34 Na četrtem mestu in dodatno, kar zadeva namen avtorja izpodbijanega akta, na podlagi nobenega elementa iz spisa ni mogoče sklepati, da je Komisija s sprejetjem tega akta na podlagi člena 17(4) Uredbe št. 1094/2010 dejansko želela sprejeti zgolj mnenje, ki nima zavezujočega učinka. Natančneje, izpodbijani akt ne vsebuje nobene izrecne navedbe, da banka NBS ni dolžna ravnati v skladu z njim. Nasprotno pa je v tem aktu izrecno opozorjeno, da lahko Komisija v skladu s členom 17(4) Uredbe št. 1094/2010 izda „uradno mnenje, s katerim od [zadevnega nacionalnega] organa zahteva sprejetje potrebnih ukrepov“ (odstavek 10 izpodbijanega akta). Poleg tega je Komisija v sporočilu za javnost v zvezi z izpodbijanim aktom pojasnila, da je ravnala „v skladu z vlogo, ki ji je dodeljena s členom 17 Uredbe [št. 1094/2010]“.

35 V teh okoliščinah, ob upoštevanju vseh preudarkov, navedenih v točkah od 24 do 34 zgoraj, in čeprav je izpodbijani akt v bistvu napisan z nezavezujočimi izrazi (glej točko 26 zgoraj), je treba ugotoviti, da ima ta akt zavezujoče pravne učinke za banko NBS, ker ji nalaga, da mora glede tožeče stranke v roku štirih mesecev sprejeti dokončno odločbo, ki vsebuje nadzorne ukrepe, s katerimi je mogoče zagotoviti spoštovanje prava Unije. Iz tega sledi, da je v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ta akt lahko predmet ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU.

36 Zato je treba prvi del ugovora nedopustnosti zavrniti.

*Procesno upravičenje in zlasti neposredno nanašanje na tožečo stranko*

37 V skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo ničnostne tožbe zoper tri vrste aktov, in sicer, prvič, zoper nanje naslovljene akte, drugič, zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in tretjič, zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

38 Najprej je treba ugotoviti, da je po eni strani edini naslovnica izpodbijanega akta banka NBS. Iz tega sledi, da tožeča stranka, ker ni naslovnica tega akta, ni upravičena do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, prvi del stavka, PDEU.

39 Po drugi strani je izpodbijani akt posamični akt in zato ni predpis. Iz tega sledi, da tožeča stranka ni niti upravičena do vložitve tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU.

40 V teh okoliščinah je treba preučiti še, ali je tožeča stranka upravičena do vložitve tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU.

41 V zvezi s tem je treba opozoriti, da sta pogoja neposrednega nanašanja na eni strani in posamičnega nanašanja na drugi, določena v členu 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU, različna in kumulativna (glej sodbo z dne 3. oktobra 2013 v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, EU:C:2013:625, točki 75, 76 in navedena sodna praksa).

42 V okoliščinah obravnavane zadeve je treba najprej preučiti, ali je prvi pogoj, ki se nanaša na neposredno nanašanje na tožečo stranko, izpolnjen.

43 V skladu z ustaljeno sodno prakso pogoj, da se mora ukrep, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanašati, zahteva, da sta kumulativno izpolnjeni dve merili, in sicer, prvič, da ima ta ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 12. julija 2022, A Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 43 in navedena sodna praksa).

44 Sodišče je pojasnilo, da se lahko vsak akt načeloma neposredno nanaša na posameznika in ima tako neposredne učinke na njegov pravni položaj, ne glede na to, ali potrebuje izvedbene ukrepe. Tako okoliščina, da so bili izvedbeni ukrepi sprejeti ali da morajo biti sprejeti, kot taka ni upoštevna, ker se z njimi ne izpodbija neposrednost povezave med izpodbijanim aktom in njegovimi učinki. To velja, če ta akt naslovnikom ne dopušča nobene diskrecijske pravice glede naložitve navedenih učinkov temu posamezniku (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 74).

45 Poleg tega je treba možnost, da ima akt po eni strani neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, po drugi strani pa na obstoj diskrecijske pravice naslovnikov, ki so zadolženi za izvedbo tega akta, presojati ob upoštevanju same vsebine navedenega akta (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, točke 63, 64 in 95).

46 V obravnavani zadevi izpodbijani akt, zlasti njegov odstavek 43, banki NBS nalaga, da v roku štirih mesecev v zvezi s tožečo stranko sprejme dokončno odločbo, ki vsebuje nadzorne ukrepe, s katerimi je mogoče zagotoviti spoštovanje prava Unije (glej točki 24 in 35 zgoraj).

47 Iz tega sledi, da izpodbijani akt banki NBS ne pušča diskrecijske pravice glede samega načela sprejetja odločbe in nadzornih ukrepov v določenem roku.

48 Nasprotno pa izpodbijani akt banki NBS nedvomno pušča diskrecijsko pravico v zvezi z naravo nadzornih ukrepov, ki jih je treba sprejeti. Ta akt namreč banki NBS ne nalaga niti ne prepoveduje, da sprejme poseben ukrep.

49 Natančneje, Komisija banki NBS ni naložila, naj tožeči stranki prekliče dovoljenje. Najprej, ta institucija je namreč v točki 38 izpodbijanega akta opozorila, da je „[i]zbira vsakega posameznega nadzornega ukrepa v zvezi z nadzorovanim subjektom v pristojnosti nadzornega organa“. Dalje, iz točke 41 izpodbijanega akta je razvidno, da je Komisija preklic dovoljenja tožeči stranki predvidela le pod pogojem, da je tak ukrep „ustrezen ali obvezen“ na podlagi člena 144 Direktive 2009/138. Nazadnje in predvsem, Komisija je pri sklenitvi navedenega akta in, natančneje, v točki 44 tega akta navedla le, da bi takšen preklic lahko zagotovil, da bosta tožeča stranka in banka NBS spoštovali pravo Unije, ne da bi od nje ta preklic zahtevala.

50 V tem okviru je bila diskrecijska pravica banke NBS omejena le z veljavnimi pravnimi določbami, zlasti s členom 144(1) Direktive 2009/138, ki v nekaterih primerih omogoča nadzornemu organu matične države članice, v drugih primerih pa nalaga, da zavarovalnici ali pozavarovalnici prekliče dovoljenje.

51 Iz tega sledi, da je banka NBS ohranila diskrecijsko pravico pri določitvi ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi s tožečo stranko, in da so zato lahko na tožečo stranko neposredno vplivali le ukrepi, ki jih je sprejela banka NBS. Tako ne obstaja neposredna povezava v smislu sodne prakse, navedene v točki 44 zgoraj, med izpodbijanim aktom in učinki izvedbenih ukrepov, ki jih je banka NBS pozneje sprejela glede tožeče stranke.

52 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da vsaj drugo merilo, navedeno v točki 43 zgoraj, v obravnavani zadevi ni izpolnjeno, zato pogoj v zvezi z neposrednim nanašanjem na tožečo stranko ni izpolnjen.

53 Trditve tožeče stranke teh ugotovitev ne postavijo pod vprašaj.

54 Prvič, tožeča stranka v bistvu trdi, da je Komisija želela omejiti in izničiti diskrecijsko pravico banke NBS s tem, da ji je naložila takojšen preklic njenega dovoljenja, pri čemer naj bi bil izključen bolj postopen pristop in kakršen koli drug ukrep. Iz tega sklepa, da je sklep o preklicu dovoljenja neposredna in samodejna posledica izpodbijanega akta.

55 V zvezi s tem iz tega, kar je bilo navedeno v točkah od 48 do 51 zgoraj, izhaja, da Komisija ni omejila diskrecijske pravice banke NBS v zvezi z naravo nadzornih ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi s tožečo stranko, in ji zlasti ni naložila, naj tožeči stranki prekliče dovoljenje.

56 Najprej je treba dodati, da čeprav je Komisija v točki 38 izpodbijanega akta v bistvu navedla, da je diskrecijska pravica nadzornega organa „omejena“ s potrebo po sprejetju učinkovitih in dokončnih nadzornih ukrepov, to splošno opozorilo ne prejudicira narave nadzornih ukrepov, ki jih je treba sprejeti v obravnavani zadevi.

57 Prav tako, čeprav je Komisija v odstavku 32 izpodbijanega akta navedla predhodno oceno EIOPA, prejeto 6. julija 2022, v skladu s katero bi bila za spoštovanje prava Unije „potrebna dokončna in sklepna odločitev (to je preklic dovoljenja)“, to opozorilo o stališču EIOPA ni stališče Komisije, ki

je izraženo v odstavkih 41 in 44 navedenega akta in v skladu s katerim se tožeči stranki dovoljenje prekliče le neformalno in pod pogojem, da je tak ukrep „ustrezen ali obvezen“ na podlagi člena 144 Direktive 2009/138 (glej točko 49 zgoraj).

58 Dalje, okoliščina, tudi če bi bila dokazana, da naj bi Komisija izvajala neko obliko „političnega pritiska“ nad banko NBS, da bi preklicala dovoljenje tožeči stranki, ne zadostuje za ugotovitev, da je imela ta institucija namen ne le spodbuditi, ampak tudi pravno prisiliti banko NBS k temu preklicu.

59 Nazadnje, dejstvo – čeprav je dokazano – da je izpodbijani akt lahko sprožil sprejetje sklepa o preklicu dovoljenja, izhaja le iz obstoja postopkov, v katerih intervenirajo in sodelujejo EIOPA in Komisija na eni strani ter nacionalni organi, med katerimi je tudi banka NBS, na drugi strani. Taka okoliščina torej ne more vzpostaviti neposredne in samodejne povezave med izpodbijanim aktom in sklepom o preklicu dovoljenja.

60 Drugič, tožeča stranka trdi, da je Komisija v izpodbijanem aktu s tem, da jim je pripisala zavezujoč učinek, odobrila napačne ugotovitve EIOPA, da je storila „opredeljene kršitve“ in se spopadala s „poslabšanjem [njenega] finančnega položaja“. S tem naj bi Komisija neposredno in negativno vplivala na njen pravni položaj, neodvisno od sklepa o preklicu dovoljenja.

61 V zvezi s tem je treba opozoriti, da ima lahko ne glede na razloge, na katerih temelji odločba, le njen izrek pravne učinke in posledično neposredno vpliva na tožečo stranko (glej v tem smislu sklep z dne 28. januarja 2004, Belgija/Komisija, C-164/02, EU:C:2004:54, točka 21). V obravnavani zadevi pa presoja Komisije, na katero se sklicuje tožeča stranka, zgolj opozarja na stališče EIOPA in potrjuje nadaljevanje neprimernih praks tožeče stranke (točki 26 in 38 izpodbijanega akta). Taka presoja je kvečjemu obrazložitev izpodbijanega akta in kot taka nima nobenega pravnega učinka, ki bi se razlikoval od tistih, ki izhajajo iz sklepnega dela tega akta (točke od 42 do 45 izpodbijanega akta). Iz tega sledi, da navedene presoje tožeče stranke ne morejo neposredno zadevati.

62 Tretjič, tožeča stranka pojasnjuje, da je morala po odločitvi o preklicu dovoljenja prenehati distribuirati svoje produkte življenjskega zavarovanja in se soočiti z očitki iz tiskanih medijev. Poleg tega naj bi bila Slovaškem v likvidacijskem postopku in postopku zaradi insolventnosti oziroma naj bi ji ta postopka grozila. Zato naj bi številne stranke odpovedale pogodbe o življenjskem zavarovanju. Poleg tega naj bi bila njena razmerja s posredniki in upravljavci premoženja resno prizadeta, številni zaposleni naj bi jo zapustili in nositi naj bi morala visoke pravne stroške.

63 V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, da obveznost tožeče stranke, da preneha s svojimi poslovnimi dejavnostmi, ne izhaja neposredno iz izpodbijanega akta, ampak zgolj iz sklepa o preklicu njenega dovoljenja. Poleg tega tožeča stranka ni dokazala niti ne trdi, da obstaja kakršna koli pravna povezava med izpodbijanim aktom ter v likvidacijskem postopku in postopku zaradi insolventnosti, na katera se sklicuje.

64 Po drugi strani so drugi negativni učinki, na katere se sklicuje tožeča stranka, gospodarski, tako da jih ni mogoče upoštevati pri dokazovanju vpliva na njen pravni položaj (glej v tem smislu sodbo z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komercbanka in drugi, C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923, točka 109).

65 Četrtič, tožeča stranka v bistvu trdi, da je možnost vložitve direktne tožbe zoper izpodbijani akt nujna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Pojasnjuje, da naj bi bila tožba pred slovaškimi sodišči zoper sklep o preklicu dovoljenja, skupaj z vmesnim izpodbijanjem zakonitosti izpodbijanega akta, negotova in nezadostna.

66 V zvezi s tem je treba opozoriti, da namen pravice do učinkovitega sodnega varstva, kot je zagotovljena s členom 47, prvi odstavek, Listine, ni spremeniti sistem sodnega nadzora, določen s Pogodbama, in zlasti pravila v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodiščih Unije. Tako je treba pogoje dopustnosti iz člena 263 PDEU razlagati ob upoštevanju pravice do učinkovitega sodnega varstva, ne da bi se pri tem odstopilo od teh pogojev, ki so izrecno določeni v Pogodbi DEU (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, točki 43 in 44 ter navedena sodna praksa).

67 Prav za to pa bi šlo, če bi bilo tožeči stranki dovoljeno vložiti ničnostno tožbo zoper uradno mnenje Komisije, ki se nanjo ne nanaša neposredno, v smislu sodne prakse, navedene v točki 43 zgoraj.

68 Poleg tega je treba poudariti, da je sodišče Unije pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti aktov institucij Unije brez kakršne koli izjeme in zlasti uradnih mnenj, ki jih je Komisija sprejela na podlagi člena 17(4) Uredbe št. 1094/2010 (v tem smislu in po analogiji glej sodbo z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, točki 82 in 83). Iz tega sledi, da bodo lahko slovaška sodišča v okviru tožbe zoper ukrepe, ki jih je sprejela banka NBS, zlasti zoper sklep o preklicu dovoljenja, po potrebi pri Sodišču vložila predlog za sprejetje predhodne odločbe za presojo veljavnosti izpodbijanega akta.

69 Praktične težave, na katere se sklicuje tožeča stranka v zvezi z učinkovitostjo tožbe pred slovaškimi sodišči in posrednim nadzorom izpodbijanega akta, se ne zdijo nepremostljive.

70 Najprej, kar zadeva okoliščino, da se banka NBS v sklepu o preklicu dovoljenja ni oprla na izpodbijani akt in se nanj sploh ni sklicevala, ta potrjuje trditev Komisije, da ta sklep temelji na razlogih, ki so popolnoma samostojni in neodvisni od obrazložitve izpodbijanega akta. V takem primeru bi se lahko izkazalo, da predlog za sprejetje predhodne odločbe za presojo veljavnosti navedenega akta ni potreben.

71 Poleg tega lahko slovaška sodišča v zvezi z „zaupnostjo“ dokumentov, izmenjanih med banko NBS, EIOPA in Komisijo, po potrebi od banke NBS zahtevajo, da predloži te dokumente, ali če teh dokumentov ni, od EIOPA in Komisije zahtevajo, da jim jih posreduje. Načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU namreč institucijam, uradom in organom Unije načeloma nalaga, da informacije, ki jih zahteva nacionalno sodišče, posredujejo v najkrajšem možnem času (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2002, First in Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, točka 49 in navedena sodna praksa).

72 Dalje, kar zadeva dolžino in domnevno nesuspenzivnost postopka pred slovaškimi sodišči, tožeča stranka svoje trditve ne utemeljuje. Vsekakor neobstoj suspenzivnega pravnega sredstva zoper odločbo ne pomeni nujno kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva (v tem smislu in po analogiji glej sodbo z dne 17. decembra 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2021:824, točka 59). Poleg tega tako iz člena 47, prvi odstavek, Listine kot iz člena 19(1), drugi pododstavek, PEU izhaja, da morajo države članice določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki omogoča zagotovitev

spoštovanja pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, točki 49 in 50 ter navedena sodna praksa).

73 Nazadnje, zgolj okoliščina, da se je Komisija 24. aprila 2024 odločila proti Slovaški republiki začeti postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU, ker naj banka NBS ne bi izpolnila svojih obveznosti pri izvajanju nadzornih pooblastil v zvezi s tožečo stranko, nikakor ne more imeti za cilj ali posledico, da se tožeči stranki odvzame učinkovito sodno varstvo pred slovaškimi sodišči.

74 Iz točk od 46 do 73 zgoraj izhaja, da se izpodbijani akt na tožečo stranko ne nanaša neposredno. Zato, ne da bi bilo treba preučiti, ali se ta akt nanjo posamično nanaša, tudi ni upravičena do vložitve tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, drugi del stavka, PDEU. Iz tega sledi, da tožeča stranka ni dokazala svojega procesnega upravičenja.

75 Zato je treba, ne da bi bilo treba preučiti tretji del ugovora nedopustnosti, drugemu delu tega ugovora ugoditi in tožbo zavreči kot nedopustno.

### *Predlog za intervencijo*

76 V skladu s členom 142(2) Poslovnika intervencija postane brezpredmetna, če se tožba razglasi za nedopustno. Ker je bila v obravnavani zadevi tožba zavržena kot nedopustna, se postopek v zvezi s predlogom za intervencijo, ki ga je vložila Slovaška republika, ustavi.

## Stroški

77 Prvič, v skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije, razen tistih, ki se nanašajo na predlog za intervencijo.

78 Drugič, v skladu s členom 144(10) Poslovnika predlagatelj intervencije in glavne stranke nosijo vsak svoje stroške, povezane s predlogom za intervencijo, če se postopek v glavni stvari konča pred odločitvijo o predlogu za intervencijo. V obravnavani zadevi tožeča stranka, Komisija in Slovaška republika nosijo vsaka svoje stroške v zvezi s predlogom za intervencijo.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

sklenilo:

1. **Tožba se zavrže.**

2. **Postopek v zvezi s predlogom za intervencijo, ki ga je vložila Republika Slovaška, se ustavi.**

3. **Družbi Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. se poleg lastnih stroškov naloži stroške, nastale Evropski komisiji, razen stroškov v zvezi s predlogom za intervencijo.**

4. **Družba Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, Komisija in Republika Slovaška nosijo vsaka svoje stroške v zvezi s predlogom za intervencijo.**

V Luxembourgu,

Sodni tajnik
V. Di Bucci

Predsednik
K. Kowalik-Bańczyk