Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (sjunde avdelningen)

23 maj 2025 *

”Talan om ogiltigförklaring – Europeiska systemet för finansiell tillsyn – Utredning om överträdelse av unionsrätten – Formellt yttrande från kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för att följa unionsrätten – Artikel 17.4 i förordning (EU) nr 1094/2010 – Akt mot vilken talan kan väckas – Villkoret direkt berörd ej uppfyllt – Avvisning”

I mål T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., Bratislava (Slovakien), företrätt av advokaterna A. Börner, S. Henrich och S. Förster,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Stromsky, D. Triantafyllou och P. Vanden Heede, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Kowalik-Bańczyk (referent) och domarna E. Buttigieg och G. Hesse,

justitiesekreterare: V. Di Bucci,

efter den skriftliga delen av förfarandet, bland annat:

– kommissionens invändning om rättegångshinder, framställd genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 28 juni 2024,

– sökandens yttrande om invändningen om rättegångshinder som inkom till tribunalens kansli den 19 augusti 2024,

– Republiken Slovakiens interventionsansökan som inkom till tribunalens kansli den 23 juli 2024,

* Rättegångsspråk: engelska.

följande

Beslut

1 Sökanden, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av kommissionens yttrande C(2022) 6455 final av den 13 september 2022 till Národná banka Slovenska om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 2009/138/EG (nedan kallad den angripna rättsakten).

Bakgrund

2 Sökandebolaget är ett livförsäkringsföretag i Slovakien som står under tillsyn av Národná banka Slovenska (Slovakiens centralbank) (nedan kallad NBS).

3 Den 17 mars 2022 inledde Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) en utredning med tillämpning av artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG (EUT L 331, 2010, s. 48). Syftet med utredningen var att fastställa huruvida NBS hade utövat sina tillsynsbefogenheter i förhållande till sökanden i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 2009, s. 1).

4 Den 16 maj 2022 antog Eiopa, med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010, en rekommendation, riktad till NBS, om de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktiv 2009/138. Denna rekommendation blev föremål för en talan om ogiltigförklaring som sökanden väckte vid tribunalen och registrerades under målnummer T-204/24.

5 Eiopa konstaterade vid detta tillfälle att sökanden och NBS hade åsidosatt unionsrätten, särskilt bestämmelserna i direktiv 2009/138, och utfärdade två rekommendationer till NBS, i vilka det angavs vilka åtgärder som NBS skulle vidta för att få överträdelsen att upphöra. Dessa åtgärder bestod i huvudsak i att inom 45 dagar ompröva sökandebolagets situation och att med avseende på sökandebolaget anta en ”övergripande/integrerad” strategi som leder antingen till att samtliga överträdelser åtgärdas eller till ett beslut om att dess auktorisation återkallas.

6 Den 13 september 2022 antog kommissionen den angripna rättsakten med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010.

7 I den angripna rättsakten erinrade kommissionen först om och sammanfattade innehållet i Eiopas rekommendation av den 16 maj 2022 (punkterna 21–28 i den angripna rättsakten).

8 Kommissionen undersökte därefter de åtgärder som NBS planerade gentemot sökanden (punkterna 29–40 i den angripna rättsakten). Kommissionen fann att så länge den nationella myndigheten inte hade vidtagit kontrollåtgärder för att få överträdelserna att upphöra på ett strukturellt och varaktigt sätt, inbegripet, om det var lämpligt eller obligatoriskt, att återkalla sökandens auktorisation enligt artikel 144 i direktiv 2009/138, skulle den nationella myndigheten fortsätta att åsidosätta unionsrätten (punkt 41 i den angripna rättsakten).

9 I slutsatsen i punkterna 42–45 i den angripna rättsakten angav kommissionen slutligen följande:

”42. [K]ommissionen anser att för att följa unionsrätten … bör NBS göra ytterligare ansträngningar för att genomföra de planerade åtgärderna i tid.

43. I synnerhet bör NBS, i enlighet med den integrerade interventionsstrategi som den tillkännagett, avsluta sanktionsförfarandet … inom fyra månader … och vidta slutgiltiga kontrollåtgärder gentemot [sökandebolaget] för att säkerställa att unionsrätten iakttas.

44. Ett beslut om att återkalla [sökandebolagets] auktorisation, såsom NBS planerar, skulle säkerställa att unionsrätten iakttas. Ett sådant beslut … skulle även säkerställa att en slutgiltig ståndpunkt antas och att konkreta kontrollåtgärder vidtas med avseende på samtliga överträdelser … som [sökandebolaget] gjort sig skyldig till. Dessa omfattar, men är inte begränsade till, följande:

– [sökandebolagets] underlåtenhet att följa [NBS] beslut av den 14 januari 2022 om [överträdelser av bestämmelserna om] försäkringstekniska avsättningar.

– [sökandebolagets] ensidiga ändringar av de allmänna avtalsvillkoren och investeringspolicyn. …

– lämpligheten av [den interna risk- och solvensbedömningen] av [sökandebolaget].

45. Kommissionen uppmanar NBS att inom tio arbetsdagar … underrätta kommissionen och [Eiopa] om de åtgärder som den har vidtagit eller avser att vidta för att följa detta formella yttrande. …”

10 Den 31 oktober 2022 återkallade NBS sökandens auktorisation (nedan kallat beslutet att återkalla auktorisationen). Den 1 juni 2023 bekräftade NBS denna återkallelse.

Parternas yrkanden

11 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara den angripna rättsakten, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

12 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– avvisa talan, och

– förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

13 Sökandebolaget har även yrkat att tribunalen, som en åtgärd för processledning eller som en åtgärd för bevisupptagning, ska förelägga kommissionen att förete samtliga handlingar som är användbara för att bedöma den angripna rättsaktens tillkomst och verkningar.

Rättslig bedömning

Invändningen om rättegångshinder

14 Enligt artikel 130.1 och 130.7 i tribunalens rättegångsregler får tribunalen, om svaranden ansöker om det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder eller tribunalens behörighet utan att själva saken prövas. I förevarande fall anser tribunalen att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar och beslutar att avgöra målet utan vidare handläggning och utan att det är nödvändigt att vidta vare sig de åtgärder för processledning eller de åtgärder för bevisupptagning som sökanden har begärt.

15 Kommissionen har i sin invändning om rättegångshinder gjort gällande, för det första, att den angripna rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, eftersom den inte har bindande rättsverkningar, och, för det andra, att sökandebolaget saknar talerätt eftersom sökandebolaget inte är direkt berört av denna rättsakt, och, för det tredje, att talan inte har väckts inom talefristen.

16 Sökandebolaget har bestritt de tre delarna av invändningen om rättegångshinder. Sökandebolaget har särskilt gjort gällande dels att den angripna rättsakten har bindande rättsverkningar och således kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, dels att denna rättsakt berör sökandebolaget direkt och personligen. Sökandebolaget har i huvudsak förklarat att denna rättsakt ålägger NBS att vidta en i förväg bestämd åtgärd, nämligen att återkalla sökandebolagets auktorisation.

17 Tribunalen ska först pröva de två första delarna av invändningen om rättegångshinder och följaktligen avgöra dels huruvida den angripna rättsakten utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, dels huruvida denna rättsakt direkt berör sökanden.

Förekomsten av en rättsakt mot vilken talan kan väckas

18 Enligt artikel 263 första stycket FEUF ska unionsdomstolen granska lagenligheten av sådana akter antagna av unionens institutioner, organ och byråer ”som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man”.

19 Av detta följer att en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF kan väckas avseende alla åtgärder – oavsett slag eller form – som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar (dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 39 och 42; se även dom av den 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

20 Unionsakter som inte har bindande rättsverkningar omfattas däremot inte av den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 263 FEUF (se dom av den 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

21 Detta gäller särskilt yttranden, som inte är avsedda att ha bindande rättsverkningar. Genom att skapa en särskild kategori unionsrättsakter i form av yttranden och genom att uttryckligen föreskriva att de ”inte [ska] vara bindande”, syftar artikel 288 femte stycket FEUF till att ge institutioner, organ och byråer en möjlighet att uttrycka sin åsikt på områden där de inte har befogenhet att anta bindande beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den

13 december 1990, Nefarma/kommissionen, T-113/89, EU:T:1990:82, punkt 68 och där angiven rättspraxis, och dom av den 24 mars 2017, Estland/kommissionen, T-117/15, EU:T:2017:217, punkt 45 och där angiven rättspraxis). En redogörelse för ett rättsutlåtande kan inte heller medföra rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, Rumänien/kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 62).

22 Det är emellertid inte omöjligt att väcka talan om ogiltigförklaring mot ett yttrande, för det fall att den angripna rättsakten till sitt innehåll inte utgör ett verkligt yttrande (se, analogt, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 29).

23 För att avgöra huruvida en rättsakt har bindande rättsverkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande unionsinstitutionens befogenheter (se dom av den 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 38 och där angiven rättspraxis). Dessutom kan även det subjektiva kriteriet avseende avsikten hos den som antagit rättsakten beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

24 Vad för det första gäller innehållet i den angripna rättsakten, som sammanfattats i punkterna 7–9 ovan, ska det påpekas att det i denna rättsakt konstateras ett stadigvarande åsidosättande av unionsrätten från NBS sida och att det anges vilka åtgärder NBS ska vidta för att få åsidosättandet att upphöra. Enligt kommissionen rör det sig om att inom en frist på fyra månader anta ett slutligt beslut med kontrollåtgärder som kan säkerställa att unionsrätten iakttas, såsom ett beslut att återkalla sökandebolagets auktorisation.

25 Vad för det andra gäller lydelsen av den angripna rättsakten kan det konstateras att den i de två giltiga versionerna beskrivs dels, i rubriken och i punkt 43, som ett ”yttrande” (”opinion” i den engelska språkversionen och ”stanovisko” i den slovakiska språkversionen), dels, i punkterna 10 och 45, som ett ”formellt yttrande” (”formal opinion” i den engelska versionen och ”formálne stanovisko” i den slovakiska språkversionen). Hänvisningen till begreppet ”formellt yttrande” kan, även om den är tvetydig, tyda på att den angripna rättsakten inte endast utgör ett yttrande som saknar bindande verkan.

26 Kommissionen har för övrigt helt riktigt påpekat att den angripna rättsakten i huvudsak är avfattad i icke tvingande ordalag, såväl i den engelska som i den slovakiska versionen. Konditionalisformen används flera gånger i slutsatsen i denna rättsakt, vilket användningen av orden ”should” (borde) och ”would ensure” på engelska samt ”by … mala” (borde) och ”by zabezpečil” eller ”by … zabezpečil” eller ”by … zabezpečilo” (skulle garantera) på slovakiska vittnar om (punkterna 42–44 i den angripna rättsakten).

27 Vad för det tredje gäller det sammanhang i vilket den angripna rättsakten antogs och de befogenheter som tillkommer dess upphovsman, ska det erinras om att det i artikel 17 i förordning nr 1094/2010, såsom framgår av skäl 27 i samma förordning, införs en ”trestegsmekanism” när en nationell myndighet kritiseras för att vid sin tillsyn ha underlåtit att tillämpa unionsrätten eller tillämpat denna felaktigt eller bristfälligt, bland annat de rättsakter som avses i artikel 1.2 i förordningen, däribland direktiv 2009/138.

28 I ett första steg ska Eiopa, i enlighet med artikel 17.2 första stycket i förordning nr 1094/2010, i förekommande fall undersöka den påstådda överträdelsen eller underlåtenheten att tillämpa unionsrätten. Efter denna utredning och med tillämpning av artikel 17.3 första stycket i samma förordning får Eiopa till den berörda nationella myndigheten rikta en ”rekommendation i vilken den anger vilka åtgärder som krävs för att följa unionsrätten”.

29 I ett andra steg, om den berörda nationella myndigheten inte har rättat sig efter unionsrätten inom en månad från mottagandet av Eiopas rekommendation, får kommissionen, med tillämpning av artikel 17.4 första stycket i förordning nr 1094/2010, avge ett ”formellt yttrande med krav på [denna myndighet] att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter unionsrätten”.

30 I ett tredje steg får Eiopa, om den berörda nationella myndigheten inte rättar sig efter kommissionens formella yttrande inom den tidsfrist som anges i yttrandet och om vissa villkor är uppfyllda, med stöd av artikel 17.6 första stycket i förordning nr 1094/2010, anta ett ”enskilt beslut riktat till ett finansiellt institut med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, däribland även att upphöra att tillämpa eventuell oförenlig praxis”.

31 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 att de rekommendationer som Eiopa utfärdar med stöd av artikel 17.3 i denna förordning begränsar sig till att ”fastställa” vilka åtgärder som ska vidtas, medan de formella yttranden som kommissionen avger med stöd av artikel 17.4 i förordningen och de enskilda beslut som Eiopa antar med stöd av artikel 17.6 i samma förordning ”ålägger” respektive mottagare att vidta nödvändiga åtgärder.

32 I artikel 17.7 andra stycket i förordning nr 1094/2010 föreskrivs dessutom att när behöriga myndigheter vidtar åtgärder avseende frågor som är föremål för ett formellt yttrande av kommissionen eller ett individuellt beslut av Eiopa, ”ska de rätta sig efter det formella yttrandet eller, i förekommande fall, beslutet”. Däremot föreskrivs varken i denna bestämmelse eller i någon annan bestämmelse i förordning nr 1094/2010 att dessa myndigheter är skyldiga att följa Eiopas rekommendationer.

33 Det framgår nämligen såväl av ordalydelsen i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 som av uppbyggnaden av den trestegsmekanism som införs genom denna artikel att de rekommendationer som Eiopa utfärdar med stöd av artikel 17.3 i denna förordning endast är rekommendationer och inte i sig är avsedda att ha bindande rättsverkningar för den berörda nationella myndigheten eller det berörda finansiella institutet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkterna 79 och 80). De formella yttranden som kommissionen avger med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010 och de individuella beslut som Eiopa antar med stöd av artikel 17.6 i samma förordning har däremot bindande rättsverkningar för dem som de riktar sig till.

34 Vad för det fjärde gäller avsikten hos den angripna rättsaktens upphovsman finns det inget i handlingarna i målet som tyder på att kommissionen, genom att anta denna rättsakt med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010, i själva verket hade för avsikt att anta endast ett yttrande utan bindande verkan. I synnerhet innehåller den angripna rättsakten inte någon uttrycklig uppgift om att NBS inte skulle vara skyldig att följa den. I denna rättsakt erinras däremot uttryckligen om att kommissionen enligt artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010 får avge ett ”formellt yttrande med krav på den [berörda nationella] myndigheten att vidta nödvändiga

åtgärder” (punkt 10 i den angripna rättsakten). I pressmeddelandet om den angripna rättsakten preciserade kommissionen dessutom att den hade agerat ”i enlighet med den roll som den [hade] tilldelats genom artikel 17 i förordning [nr 1094/2010]”.

35 Under dessa omständigheter och mot bakgrund av samtliga överväganden i punkterna 24–34 ovan och även om den angripna rättsakten i huvudsak är avfattad i icke tvingande ordalag (se punkt 26 ovan) finner tribunalen att denna rättsakt har bindande rättsverkningar för NBS, eftersom den ålägger NBS att inom fyra månader anta ett slutligt beslut med kontrollåtgärder som kan säkerställa att unionsrätten iakttas. Av detta följer, i motsats till vad kommissionen har hävdat, att denna rättsakt kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.

36 Den första delen av invändningen om rättegångshinder kan således inte godtas.

Huruvida sökandebolaget har talerätt och i synnerhet huruvida sökandebolaget är direkt berört

37 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i första och andra styckena i samma artikel, väcka talan om ogiltigförklaring mot tre typer av akter, nämligen, för det första, akter som är riktade till dem, för det andra, akter som direkt och personligen berör dem och, för det tredje, regleringsakter som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

38 Det ska inledningsvis påpekas att den angripna åtgärden endast riktar sig till NBS. Av detta följer att sökandebolaget inte har någon rätt att väcka talan med stöd av artikel 263 fjärde stycket första delen av meningen FEUF, eftersom rättsakten inte är riktad till sökandebolaget.

39 För det andra är den angripna rättsakten en rättsakt med individuell räckvidd och utgör därför inte en regleringsakt. Av detta följer att sökandebolaget inte heller har rätt att väcka talan med stöd av artikel 263 fjärde stycket tredje delen av meningen FEUF.

40 Under dessa omständigheter återstår att pröva huruvida sökandebolaget har rätt att väcka talan med stöd av artikel 263 fjärde stycket andra delen av meningen FEUF.

41 Det ska i detta hänseende erinras om att villkoren för att vara direkt berörd, å ena sidan, och villkoret personligen berörd, å andra sidan, som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket andra delen av meningen FEUF, är separata och kumulativa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 75 och 76 och där angiven rättspraxis).

42 Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall ska tribunalen först pröva huruvida det första villkoret, att sökandebolaget ska vara direkt berört, är uppfyllt.

43 Enligt domstolens fasta praxis kräver villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av den åtgärd mot vilken talan väcks att två villkor är uppfyllda samtidigt. För det första måste åtgärden ha direkt inverkan på dennes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan att några mellanliggande regler tillämpas (se dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

44 Domstolen har preciserat att varje rättsakt i princip kan beröra en enskild direkt och således ha direkt inverkan på dennes rättsliga ställning, oberoende av om den innehåller genomförandeåtgärder. Den omständigheten att genomförandeåtgärder har vidtagits eller ännu inte har vidtagits är således inte i sig relevant, eftersom dessa inte påverkar den direkta karaktären av det samband som finns mellan den angripna rättsakten och dessa verkningar. Detta är fallet under förutsättning att rättsakten inte ger dem som den riktar sig till något utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida dessa verkningar ska åläggas den enskilde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 74).

45 Frågan huruvida en rättsakt kan ha direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning, å ena sidan, och förekomsten av ett utrymme för skönsmässig bedömning hos dem till vilka rättsakten riktar sig och som ska genomföra den, å andra sidan, ska bedömas utifrån rättsaktens själva innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkterna 63, 64 och 95).

46 I förevarande fall föreskrivs i den angripna rättsakten, särskilt punkt 43 i denna, att NBS inom fyra månader ska anta ett slutligt beslut avseende sökanden som innefattar kontrollåtgärder som kan säkerställa att unionsrätten iakttas (se punkterna 24–35 ovan).

47 Av detta följer att den angripna rättsakten inte lämnar NBS något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller själva principen att ett beslut och kontrollåtgärder ska antas inom en viss tidsfrist.

48 Däremot ger den angripna rättsakten otvivelaktigt NBS ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller arten av de kontrollåtgärder som ska vidtas. I denna rättsakt finns det nämligen varken något förbud mot eller något krav på att NBS ska vidta en särskild åtgärd.

49 Kommissionen har i synnerhet inte ålagt NBS att återkalla sökandebolagets auktorisation. I punkt 38 i den angripna rättsakten erinrade nämligen kommissionen om att ”[d]et [ankom] på tillsynsmyndigheten att välja varje enskild kontrollåtgärd med avseende på en enhet som är föremål för kontroll”. Vidare framgår det av punkt 41 i den angripna rättsakten att kommissionen endast tänkte sig ett återkallade av sökandenbolagets auktorisation under förutsättning att en sådan åtgärd var ”lämplig eller obligatorisk” enligt artikel 144 i direktiv 2009/138. Slutligen, och framför allt, angav kommissionen i sin slutsats i nämnda rättsakt, och närmare bestämt i punkt 44 i densamma, endast att ett sådant återkallande kunde säkerställa att sökanden och NBS iakttog unionsrätten, utan att för den skull kräva att NBS skulle återkalla auktorisationen.

50 I detta sammanhang begränsades NBS utrymme för skönsmässig bedömning endast av de tillämpliga lagbestämmelserna, och särskilt av artikel 144.1 i direktiv 2009/138, enligt vilken tillsynsmyndigheten i ursprungsmedlemsstaten i vissa fall får och i andra fall åläggs att återkalla ett försäkrings- eller återförsäkringsföretags auktorisation.

51 Av detta följer att NBS behöll ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av vilka åtgärder som skulle vidtas gentemot sökandebolaget och att det därför endast var de åtgärder som NBS vidtog som direkt kunde påverka sökandebolaget. Det finns således inte något direkt samband, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 44 ovan, mellan den angripna rättsakten och verkningarna av de genomförandeåtgärder som NBS senare vidtagit gentemot sökandebolaget.

52 Under dessa omständigheter finner tribunalen att i vart fall det andra kriteriet i punkt 43 ovan inte är uppfyllt i förevarande fall, vilket innebär att villkoret att sökanden ska vara direkt berörd inte är uppfyllt.

53 Sökandebolagets argument föranleder inte någon annan bedömning.

54 Sökandebolaget har för det första gjort gällande att kommissionen har velat begränsa och omintetgöra NBS utrymme för skönsmässig bedömning genom att kräva att NBS omedelbart återkallar sökandebolagets auktorisation, i stället för ett mer gradvist tillvägagångssätt och någon annan åtgärd. Sökandebolaget har härav dragit slutsatsen att beslutet att återkalla auktorisationen är en direkt och automatisk följd av den angripna rättsakten.

55 Det framgår av vad som anförts ovan i punkterna 48–51 att kommissionen inte begränsade NBS utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller arten av de kontrollåtgärder som skulle vidtas gentemot sökandebolaget och i synnerhet inte ålade NBS att återkalla sökandebolagets auktorisation.

56 Det ska för det första tilläggas att även om kommissionen i punkt 38 i den angripna rättsakten i huvudsak angav att en tillsynsmyndighets utrymme för skönsmässig bedömning var ”begränsat” på grund av behovet av att vidta effektiva och slutgiltiga kontrollåtgärder, påverkade denna allmänna erinran inte arten av de kontrollåtgärder som ska vidtas i förevarande fall.

57 Även om kommissionen i punkt 32 i den angripna rättsakten hänvisade till en preliminär bedömning från Eiopa, som mottogs den 6 juli 2022, enligt vilken iakttagandet av unionsrätten ”skulle kräva ett slutgiltigt beslut (det vill säga återkallande av auktorisationen)”, utgör denna påminnelse om Eiopas ståndpunkt inte kommissionens ståndpunkt, vilken uttrycks i punkterna 41 och 44 i nämnda rättsakt och avser återkallande av sökandebolagets auktorisation endast upplysningsvis och under förutsättning att en sådan åtgärd är ”lämplig eller obligatorisk” enligt artikel 144 i direktiv 2009/138 (se punkt 49 ovan).

58 Den omständigheten, även om den antas vara styrkt, att kommissionen utövade någon form av ”politiska påtryckningar” på NBS för att NBS skulle återkalla sökandebolagets auktorisation är inte tillräcklig för att anse att denna institution inte bara hade för avsikt att uppmana utan även att rättsligt tvinga NBS att återkalla auktorisationen.

59 Den omständigheten, även om den antas vara styrkt, att den angripna rättsakten kan ha spelat en utlösande roll vid antagandet av beslutet att återkalla auktorisationen, följer endast av att det finns förfaranden där å ena sidan Eiopa och kommissionen, och, å andra sidan, nationella myndigheter, däribland NBS, deltar och samverkar. En sådan omständighet kan således inte visa att det finns ett direkt och automatiskt samband mellan den angripna rättsakten och beslutet att återkalla auktorisationen.

60 För det andra har sökandebolaget gjort gällande att kommissionen i den angripna rättsakten, godkände Eiopas felaktiga slutsatser att sökandebolaget hade begått ”identifierade överträdelser” och stod inför en ”försämring av [sin] ekonomiska situation”, genom att ge dem bindande verkan. Kommissionen har därigenom direkt och negativt påverkat sökandebolagets rättsliga ställning, oberoende av beslutet om återkallande av auktorisationen.

61 Det ska i detta hänseende erinras om att oavsett vilka skäl som ligger till grund för ett beslut, är det endast artikeldelen i beslutet som kan ha rättsverkningar och följaktligen direkt påverka en sökande (se, analogt, beslut av den 28 januari 2004, Nederländerna/kommissionen, C-164/02, EU:C:2004:54, punkt 21). I förevarande fall erinrar kommissionen i de bedömningar som sökandebolaget har åberopat endast om Eiopas ståndpunkt och bekräftar att sökandebolaget fortfarande tillämpar olämpliga metoder (bland annat punkterna 26 och 38 i den angripna rättsakten). Sådana bedömningar utgör på sin höjd skäl till den angripna rättsakten och har som sådana inga rättsverkningar som skiljer sig från dem som följer av den avslutande delen av denna rättsakt (punkterna 42–45 i den angripna rättsakten). Av detta följer att nämnda bedömningar inte kan påverka sökanden direkt.

62 För det tredje har sökandebolaget förklarat att det, till följd av beslutet att återkalla dess auktorisation, tvingades upphöra med distributionen av sina livförsäkringsprodukter och konfronteras med kritik från pressen. Dessutom har bolaget varit föremål för, eller hotats av, likvidations- och insolvensförfaranden i Slovakien. Detta har lett till att många kunder sagt upp sina livförsäkringsavtal. Sökandebolagets förbindelser med mellanhänder och kapitalförvaltare har dessutom skadats allvarligt, många anställda har lämnat bolaget och sökandebolaget har haft höga rättsliga kostnader.

63 Det ska i detta hänseende påpekas att sökandebolagets skyldighet att upphöra med sin affärsverksamhet inte följer direkt av den angripna rättsakten, utan enbart av beslutet att återkalla dess auktorisation. Sökandebolaget har inte heller visat, eller ens påstått, att det finns något som helst rättsligt samband mellan den angripna rättsakten och de likvidations- och insolvensförfaranden som bolaget har hänvisat till.

64 De andra negativa effekter som sökanden har åberopat är vidare av ekonomisk karaktär, vilket innebär att de inte kan beaktas för att fastställa att bolagets rättsliga ställning har påverkats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2019, ECB m.fl./Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 109).

65 För det fjärde har sökandebolaget i huvudsak gjort gällande att möjligheten att väcka direkt talan mot den angripna rättsakten är nödvändig för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Sökandebolaget har förklarat att det skulle vara slumpartat och otillräckligt att väcka talan vid slovakiska domstolar mot beslutet att återkalla auktorisationen tillsammans med ett prejudiciellt bestridande av den angripna rättsaktens lagenlighet.

66 Det ska i detta hänseende erinras om att rätten till ett effektivt domstolsskydd, såsom den garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan, inte syftar till att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande av talan som väckts direkt vid unionsdomstolarna. De villkor som föreskrivs i artikel 263 FEUF ska således tolkas mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd, utan att detta emellertid leder till ett kringgående av de i nämnda FEU uttryckligen föreskrivna villkoren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkterna 43 och 44 och där angiven rättspraxis).

67 Så skulle emellertid bli fallet om sökandebolaget hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av ett formellt yttrande från kommissionen som inte påverkar sökandebolaget direkt, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 43 ovan.

68 Det ska dessutom erinras om att unionsdomstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om giltigheten av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, utan undantag, och i synnerhet formella yttranden som antagits av kommissionen med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010 (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkterna 82 och 83). Av detta följer att slovakiska domstolar, inom ramen för en talan mot de åtgärder som vidtagits av NBS, och särskilt mot beslutet att återkalla auktorisationen, vid behov kan hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen för att pröva den angripna rättsaktens giltighet.

69 När det gäller de praktiska svårigheter som sökandebolaget har åberopat med avseende på effektiviteten av en talan vid slovakiska domstolar och en indirekt prövning av den angripna rättsakten, framstår dessa inte som oöverstigliga.

70 Vad för det första gäller den omständigheten att NBS, i beslutet att återkalla auktorisationen, inte grundade sin bedömning på den angripna rättsakten och inte ens hänvisade till denna, ger detta stöd för kommissionens uppfattning att detta beslut grundades på skäl som var helt självständiga och oberoende av skälen i det angripna beslutet. I ett sådant fall kan det visa sig att det inte är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande avseende rättsaktens giltighet.

71 När det gäller den ”hemliga” arten av de handlingar som utväxlats mellan NBS, Eiopa och kommissionen, kan slovakiska domstolar vid behov kräva att NBS lägger fram dessa handlingar eller, alternativt, begära att Eiopa och kommissionen lämnar ut dem. Principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU innebär nämligen i princip en skyldighet för unionens institutioner, byråer och organ att så snart som möjligt lämna de uppgifter som begärts av en nationell domstol (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2002, First och Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

72 Vad vidare gäller längden på förfarandet vid slovakiska domstolar och påståendet att detta inte har suspensiv verkan, har sökandebolaget inte styrkt sitt påstående. Under alla omständigheter utgör avsaknaden av rättsmedel med suspensiv verkan mot ett beslut inte ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 17 december 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 59). Det framgår dessutom såväl av artikel 47 första stycket i stadgan som av artikel 19.1 andra stycket FEU att medlemsstaterna ska inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis).

73 Slutligen kan enbart den omständigheten att kommissionen den 24 april 2024 beslutade att inleda ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF mot Republiken Slovakien, med motiveringen att NBS hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vid utövandet av sina kontrollbefogenheter i förhållande till sökandebolaget, under alla omständigheter inte ha till syfte eller verkan att frånta sökandebolaget ett effektivt domstolsskydd vid slovakiska domstolar.

74 Det framgår av punkterna 46–73 ovan att sökandebolaget inte är direkt berört av den angripna rättsakten. Följaktligen har sökandebolaget, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den är personligen berört av denna rättsakt, inte heller rätt att väcka talan med stöd av artikel 263 fjärde stycket andra delen av meningen FEUF. Av detta följer att sökandebolaget inte har visat att det har talerätt.

75 Utan att det är nödvändigt att pröva den tredje delen av invändningen om rättegångshinder, ska den andra delen av denna invändning bifallas och talan avvisas.

Prövning av interventionsansökan

76 Enligt artikel 142.2 i rättegångsreglerna förfaller ändamålet med interventionen när talan avvisas. Eftersom talan ska avvisas finns det i förevarande fall inte längre anledning att pröva den interventionsansökan som ingetts av Republiken Slovakien.

Rättegångskostnader

77 För det första ska, enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna, tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas, och sökanden ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, med undantag för de kostnader som hänför sig till interventionsansökan.

78 För det andra ska, enligt artikel 144.10 i rättegångsreglerna, interventionssökanden och parterna, om målet avgörs slutligt innan interventionsansökan har prövats, var och en bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan. I förevarande fall ska sökanden, kommissionen och Republiken Slovakien bära sina respektive rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Det finns inte längre anledning att pröva den interventionsansökan som ingetts av Republiken Slovakien.

3) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen, med undantag för de kostnader som hänför sig till interventionsansökan.

4) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa, kommissionen och Republiken Slovakien ska var och en bära sina rättegångskostnader avseende interventionsansökan.

Luxemburg den 23 maj 2025

Justitiesekreterare
V. Di Bucci

Ordförande
K. Kowalik-Bańczyk