



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

23. svibnja 2025. *

„Tužba za poništenje – Europski sustav financijskog nadzora – Istraga zbog kršenja prava Unije – Formalno mišljenje Komisije o mjerama potrebnima za usklađivanje s pravom Unije – Članak 17. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1094/2010 – Akt koji se može pobijati – Nepostojanje izravnog utjecaja – Nedopuštenost”

U predmetu T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., sa sjedištem u Bratislavi (Slovačka), koji zastupaju A. Börner, S. Henrich i S. Förster, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju B. Stromsky, D. Triantafyllou i P. Vanden Heede, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: K. Kowalik-Bańczyk (izvjestiteljica), predsjednica, E. Buttigieg i G. Hesse, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito:

- prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula zasebnim podneskom dostavljenim tajništvu Općeg suda 28. lipnja 2024.,
- tužiteljeva očitovanja na prigovor nedopuštenosti dostavljena tajništvu Općeg suda 19. kolovoza 2024.,
- zahtjev za intervenciju Slovačke Republike dostavljen tajništvu Općeg suda 23. srpnja 2024.,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: engleski

Rješenje

- 1 Tužbom podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., traži poništenje Mišljenja Komisije C(2022) 6455 *final* od 13. rujna 2022., upućenog Národnoj banci Slovenska, o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 2009/138/EZ (u daljnjem tekstu: pobijani akt).

Okolnosti spora

- 2 Tužitelj je društvo za životno osiguranje sa sjedištem u Slovačkoj koje nadzire Národná banka Slovenska (Narodna banka Slovačke) (u daljnjem tekstu: NBS).
- 3 Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: EIOPA) pokrenulo je 17. ožujka 2022. istragu u skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), o izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i o stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/79/EZ (SL 2010., L 331, str. 48.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 5., str. 147. te ispravci SL 2014., L 278, str. 25. i SL 2018., L 249, str. 19.). Cilj te istrage bio je utvrditi je li NBS izvršavao svoje nadzorne ovlasti u odnosu na tužitelja u skladu s Direktivom 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) (SL 2009., L 335, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 153. te ispravci SL 2014., L 219, str. 66. i SL 2014., L 278, str. 24.).
- 4 EIOPA je 16. svibnja 2022. na temelju članka 17. stavka 3. Uredbe br. 1094/2010 donijela preporuku, upućenu NBS-u, o mjerama potrebnima za usklađivanje s Direktivom 2009/138. Tužitelj je protiv te preporuke podnio tužbu za poništenje Općem sudu koja je upisana pod brojem predmeta T-204/24.
- 5 Tom je prilikom EIOPA utvrdila da su tužitelj i NBS povrijedili pravo Europske unije, posebno pravila iz Direktive 2009/138, te je izdala dvije preporuke upućene NBS-u u kojima se navode mjere koje on treba poduzeti radi okončanja te povrede. Te mjere u bitnome podrazumijevaju da se u roku od 45 dana preispita tužiteljeva situacija i da se u odnosu na njega donese „sveobuhvatna/integrirana” strategija koja će dovesti do otklanjanja svih povreda ili do odluke o oduzimanju odobrenja za rad.
- 6 Europska komisija donijela je 13. rujna 2022. pobijani akt na temelju članka 17. stavka 4. Uredbe br. 1094/2010.
- 7 Komisija je u pobijanom aktu najprije podsjetila na sadržaj EIOPA-ine preporuke od 16. svibnja 2022. te ga je sažeto iznijela (točke 21. do 28. pobijanog akta).
- 8 Nadalje, Komisija je analizirala mjere koje je NBS predvidio u odnosu na tužitelja (točke 29. do 40. pobijanog akta). Smatrala je da to nacionalno tijelo, sve dok ne donese nadzorne mjere za strukturni i trajni prestanak povreda, uključujući, ako je to prikladno ili obvezno, oduzimanje odobrenja za rad tužitelju na temelju članka 144. Direktive 2009/138, i dalje krši pravo Unije (točka 41. pobijanog akta).

9 Naposljetku, Komisija je u zaključku iz točaka 42. do 45. pobijanog akta navela sljedeće:

„42. [K]omisija smatra da NBS, kako bi postupio u skladu s pravom Unije [...], treba uložiti dodatan napor kako bi pravodobno proveo predviđene mjere.

43. Konkretno, u skladu s integriranom intervencijskom strategijom koju je najavio, NBS treba završiti postupak sankcioniranja [...] u roku od četiri mjeseca [...], tako da u odnosu na [tužitelja] donese krajnje i konačne nadzorne mjere kojima se osigurava poštovanje prava Unije.

44. Odlukom o oduzimanju odobrenja za rad [tužitelju], koju je predvidio NBS, jamči se poštovanje prava Unije. Takvom se odlukom [...] također jamči donošenje konačnog stajališta i konkretnih nadzornih mjera u odnosu na sve povrede [...] koje je počinio [tužitelj], a koje uključuju, među ostalim:

- [tužiteljevo] nepoštovanje [NBS-ove] odluke od 14. siječnja 2022. koja se odnosi na [povrede pravila o] tehničkim pričuvama;
- jednostrane izmjene koje je [tužitelj] unio u opće uvjete ugovorâ i politiku ulaganja; [...]
- prikladnost [tužiteljeve] [vlastite procjene rizika i solventnosti].

45. Komisija poziva NBS da je obavijesti, kao i [EIOPA-u], u roku od deset radnih dana [...], o odredbama koje je donio ili koje namjerava donijeti za usklađivanje s ovim formalnim mišljenjem [...].”

10 NBS je 31. listopada 2022. oduzeo tužitelju odobrenje za rad (u daljnjem tekstu: odluka o oduzimanju odobrenja za rad). NBS je 1. lipnja 2023. potvrdio to oduzimanje.

Zahtjevi stranaka

11 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

- poništi pobijani akt;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

12 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
- naloži tužitelju snošenje troškova.

13 Nadalje, tužitelj od Općeg suda traži i da, na temelju mjera upravljanja postupkom ili mjera izvođenja dokazâ, naloži Komisiji da u biti podnese sve dokumente koji su korisni za ocjenu nastanka i učinaka pobijanog akta.

Pravo

Prigovor nedopuštenosti

- 14 Na temelju članka 130. stavaka 1. i 7. Poslovnika Općeg suda, ako tuženik to zatraži, Opći sud može odlučiti o nedopuštenosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu. U ovom slučaju Opći sud smatra da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen i odlučuje da će donijeti odluku bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku i bez potrebe za donošenjem mjera upravljanja postupkom i mjera izvođenja dokazâ koje je zatražio tužitelj.
- 15 Komisija u svojem prigovoru nedopuštenosti tvrdi, kao prvo, da se protiv pobijanog akta ne može podnijeti tužba za poništenje jer on ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, kao drugo, da tužitelj nema aktivnu procesnu legitimaciju jer se taj akt ne odnosi izravno na njega i, kao treće, da tužba nije podnesena u roku za podnošenje pravnog lijeka.
- 16 Tužitelj osporava tri dijela prigovora nedopuštenosti. Konkretno, tvrdi, s jedne strane, da pobijani akt proizvodi obvezujuće pravne učinke i stoga se protiv njega može podnijeti tužba za poništenje i, s druge strane, da se taj akt izravno i osobno odnosi na njega. U biti objašnjava da se navedenim aktom NBS-u nalaže da poduzme unaprijed određenu mjeru, odnosno da tužitelju oduzme odobrenje za rad.
- 17 Najprije valja ispitati prva dva dijela prigovora nedopuštenosti, a zatim utvrditi, s jedne strane, je li pobijani akt koji se može pobijati i, s druge strane, utječe li taj akt izravno na tužitelja.

Postojanje akta koji se može pobijati

- 18 Na temelju članka 263. prvog stavka UFEU-a, sud Unije ispituje zakonitost akata institucija, tijelâ, uređâ i agencija Unije „s pravnim učinkom prema trećima”.
- 19 Iz toga slijedi da je tužbu za poništenje iz članka 263. UFEU-a moguće podnijeti u odnosu na sve mjere ili odredbe institucija, tijelâ, uređâ ili agencija Unije koje proizvode obvezujuće pravne učinke, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku (presuda od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, 22/70, EU:C:1971:32, t. 39. i 42.; vidjeti i presudu od 15. srpnja 2021., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 20 Obrnuto, bilo koji akt Unije koji ne proizvodi obvezujuće pravne učinke nije predmet sudskog nadzora iz članka 263. UFEU-a (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 21 To osobito vrijedi za mišljenja čiji cilj nije da proizvode obvezujuće pravne učinke. Naime, uvođenjem mišljenja kao posebne kategorije akata Unije te izričito predviđajući da ona „nemaju obvezujuću snagu”, člankom 288. petim stavkom UFEU-a željelo se institucijama, tijelima, uređima i agencijama Unije omogućiti da izraze svoje mišljenje u područjima u kojima nemaju ovlasti za donošenje obvezujućih odluka (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 1990., Nefarma/Komisija, T-113/89, EU:T:1990:82, t. 68. i navedenu sudsku praksu i od 24. ožujka 2017., Estonija/Komisija, T-117/15, EU:T:2017:217, t. 45. i navedenu sudsku praksu). Usto, izlaganje pukog pravnog mišljenja ne može proizvesti pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 62.).

- 22 Međutim, nemogućnost podnošenja tužbe za poništenje protiv mišljenja ne vrijedi ako osporavani akt po svojem sadržaju ne predstavlja pravo mišljenje (vidjeti po analogiji presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 29.).
- 23 Kako bi se utvrdilo proizvodi li akt obvezujuće pravne učinke, treba razmotriti njegovu bit, a njegovi se učinci moraju ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koja ga je donijela (vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, t. 38. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, u obzir se može uzeti i subjektivni kriterij koji se odnosi na namjeru donositelja akta (vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2021., ABLV Bank i dr./ESB, C-551/19 P i C-552/19 P, EU:C:2021:369, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 24 U ovom slučaju, na prvom mjestu, kad je riječ o sadržaju pobijanog akta, sažetom u točkama 7. do 9. ovog rješenja, valja istaknuti da se u tom aktu utvrđuje NBS-ova trajna povreda prava Unije i navode mjere koje on treba poduzeti kako bi ta povreda prestala. Prema Komisijinu mišljenju, riječ je o tome da se u odnosu na tužitelja, u roku od četiri mjeseca, donese konačna odluka koja uključuje nadzorne mjere kojima se može osigurati poštovanje prava Unije, kao što je odluka o oduzimanju njegova odobrenja za rad.
- 25 Na drugom mjestu, kad je riječ o tekstu pobijanog akta, valja utvrditi da se taj akt u njegovim dvjema vjerodostojnim jezičnim verzijama ponekad opisuje, u njegovu naslovu i u točki 43., kao „mišljenje” („opinion” u engleskoj i „stanovisko” u slovačkoj jezičnoj verziji), a ponekad, u točkama 10. i 45., kao „formalno mišljenje” („formal opinion” u engleskoj i „formálne stanovisko” u slovačkoj jezičnoj verziji). Međutim, iako je navođenje pojma „formalno mišljenje” dvosmisleno, može upućivati na to da pobijani akt nije puko mišljenje koje nema obvezujući učinak.
- 26 Osim toga, Komisija pravilno ističe da je pobijani akt u bitnome sastavljen na neobvezujući način, i to u engleskoj i u slovačkoj jezičnoj verziji. Tako se u zaključku tog akta u više navrata upotrebljava kondicional, kao što to potvrđuje upotreba izraza „should” (trebao bi) i „would ensure” (osigurao bi) na engleskom, kao i „by [...] mala” (trebao bi) i „by [...] zabezpečil” ili „by [...] zabezpečilo” (osigurao bi ili osiguralo bi) na slovačkom jeziku (točke 42. do 44. pobijanog akta).
- 27 Na trećem mjestu, kad je riječ o kontekstu donošenja pobijanog akta i ovlastima njegova donositelja, valja podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 27. Uredbe br. 1094/2010, člankom 17. te uredbe uvodi „mehanizam u tri faze” kad se nacionalnom tijelu u okviru njegovih nadzornih praksi prigovara neprimjena ili nepravilna ili nedovoljna primjena prava Unije, osobito akata iz članka 1. stavka 2. navedene uredbe, među kojima je i Direktiva 2009/138.
- 28 U prvoj fazi, EIOPA na temelju članka 17. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 1094/2010 po potrebi istražuje navodnu povredu ili neprimjenu prava Unije. Nakon te istrage i u skladu s člankom 17. stavkom 3. prvim podstavkom te uredbe, EIOPA može dotičnom nacionalnom tijelu „uputiti preporuku [...], navodeći mjere koje su potrebne za usklađivanje s pravom Unije”.
- 29 U drugoj fazi, u slučaju da dotično nacionalno tijelo nije postupilo u skladu s pravom Unije u roku od mjesec dana od primitka EIOPA-ine preporuke, Komisija može, u skladu s člankom 17. stavkom 4. prvim podstavkom Uredbe br. 1094/2010, izdati „formalno mišljenje kojim od [tog] tijela traži poduzimanje potrebnih mjera radi usklađivanja s pravom Unije”.

- 30 U trećoj fazi, ako dotično nacionalno tijelo ne postupi u skladu s formalnim mišljenjem koje je izdala Komisija u roku određenom u tom mišljenju i ako su ispunjeni određeni uvjeti, EIOPA može na temelju članka 17. stavka 6. prvog podstavka Uredbe br. 1094/2010 donijeti „pojedinačnu odluku” upućenu financijskoj instituciji o kojoj je riječ „kojom se od nje zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere kako bi ispunila svoje obveze na temelju prava Unije, uključujući prestanak svakog djelovanja”.
- 31 Stoga iz teksta članka 17. Uredbe br. 1094/2010 proizlazi da se u preporukama koje je EIOPA izdala na temelju članka 17. stavka 3. te uredbe samo „navode” mjere koje treba poduzeti, dok se formalnim mišljenjima koje Komisija izdaje na temelju članka 17. stavka 4. navedene uredbe i pojedinačnim odlukama koje EIOPA donosi na temelju članka 17. stavka 6. te uredbe od njihovih adresata „zahtijeva” da poduzmu potrebne mjere.
- 32 Usto, člankom 17. stavkom 7. drugim podstavkom Uredbe br. 1094/2010 predviđa se da, kada poduzimaju mjere u vezi s pitanjima koja su predmet formalnog mišljenja koje je izdala Komisija ili EIOPA-ine pojedinačne odluke, dotična nacionalna tijela „moraju poštovati formalno mišljenje ili odluku, ovisno o slučaju”. Suprotno tomu, ni tom odredbom ni bilo kojom drugom odredbom Uredbe br. 1094/2010 ne predviđa se da su ta tijela dužna postupiti u skladu s preporukama koje izdaje EIOPA.
- 33 U tom smislu, iz teksta članka 17. Uredbe br. 1094/2010 i iz strukture mehanizma u tri faze koji se uspostavlja tim člankom proizlazi da su preporuke koje EIOPA izdaje na temelju članka 17. stavka 3. te uredbe samo puke preporuke i njihov cilj nije da same proizvode obvezujuće pravne učinke u odnosu na nacionalno tijelo ili financijsku ustanovu o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 79. i 80.). Suprotno tomu, formalna mišljenja koja Komisija izdaje na temelju članka 17. stavka 4. Uredbe br. 1094/2010 i pojedinačne odluke koje EIOPA donosi na temelju članka 17. stavka 6. te uredbe proizvode obvezujuće pravne učinke u odnosu na njihove adresate.
- 34 Na četvrtom mjestu i dodatno, kad je riječ o namjeri donositelja pobijanog akta, ni na temelju jednog elementa spisa ne može se smatrati da je Komisija, time što je donijela taj akt na temelju članka 17. stavka 4. Uredbe br. 1094/2010, zapravo željela donijeti puko mišljenje koje nema obvezujući učinak. Konkretno, pobijani akt ne sadržava nijednu izričitu naznaku prema kojoj NBS nije dužan postupiti u skladu s tim aktom. Suprotno tomu, u tom se aktu izričito navodi da, na temelju članka 17. stavka 4. Uredbe br. 1094/2010, Komisija može izdati „formalno mišljenje kojim se od [dotičnog nacionalnog] tijela zahtijeva da poduzme potrebne mjere” (točka 10. pobijanog akta). Osim toga, u priopćenju za medije koje se odnosi na pobijani akt Komisija je pojasnila da je „postupila u skladu s ulogom koja joj je dodijeljena člankom 17. Uredbe [br. 1094/2010]”.
- 35 U tim okolnostima, s obzirom na sva razmatranja navedena u točkama 24. do 34. ovog rješenja te iako je pobijani akt u bitnome sastavljen na neobvezujući način (vidjeti točku 26. ovog rješenja), valja zaključiti da taj akt proizvodi obvezujuće pravne učinke u odnosu na NBS jer se tim aktom od njega zahtijeva da u odnosu na tužitelja, u roku od četiri mjeseca, donese konačnu odluku koja uključuje nadzorne mjere kojima se može osigurati poštovanje prava Unije. Iz toga slijedi da se, suprotno onomu što tvrdi Komisija, protiv tog akta može podnijeti tužba za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.
- 36 Prvi dio prigovora nedopuštenosti stoga valja odbiti.

Aktivna procesna legitimacija i, konkretno, izravan utjecaj na tužitelja

- 37 Na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku tog članka podnijeti tužbu za poništenje protiv triju vrsta akata, odnosno, kao prvo, akata koji su upućeni toj osobi, kao drugo, akata koji se izravno i osobno odnose na nju i, kao treće, regulatornih akata koji se izravno odnose na nju, a ne podrazumijevaju provedbene mjere.
- 38 Najprije valja utvrditi, s jedne strane, da je jedini adresat pobijanog akta NBS. Iz toga slijedi da tužitelj nema pravo na pokretanje postupka na temelju članka 263. četvrtog stavka prvog dijela rečenice UFEU-a jer nije adresat tog akta.
- 39 S druge strane, pobijani akt je akt pojedinačne primjene i stoga ne predstavlja regulatorni akt. Iz toga slijedi da tužitelj nema ni pravo na pokretanje postupka na temelju članka 263. četvrtog stavka trećeg dijela rečenice UFEU-a.
- 40 U tim okolnostima treba također ispitati ima li tužitelj pravo na pokretanje postupka na temelju članka 263. četvrtog stavka drugog dijela rečenice UFEU-a.
- 41 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su, s jedne strane, pretpostavka izravnog utjecaja i, s druge strane, pretpostavka osobnog utjecaja, koje se predviđaju člankom 263. četvrtim stavkom drugim dijelom rečenice UFEU-a, zasebne i kumulativne (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 75. i 76. i navedenu sudsku praksu).
- 42 U okolnostima ovog slučaja valja najprije ispitati je li ispunjena prva pretpostavka koja se odnosi na izravan utjecaj na tužitelja.
- 43 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjet prema kojem se osporavana mjera mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno osporavana mjera, s jedne strane, mora izravno proizvoditi učinke na pravnu situaciju te osobe i, s druge strane, njome se ne daje nikakva diskrecijska ovlast njezinim adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 12. srpnja 2022., *Nord Stream 2/Parlament i Vijeće*, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Sud je pojasnio da se svaki akt može načelno izravno odnositi na pojedinca i tako izravno proizvoditi učinke na njegov pravni položaj, neovisno o činjenici podrazumijeva li provedbene mjere. Stoga, okolnost prema kojoj su provedbene mjere donesene ili tek moraju biti donesene nije sama po sebi relevantna jer se njima ne dovodi u pitanje izravna priroda veze koja postoji između pobijanog akta i tih učinaka. To vrijedi pod uvjetom da taj akt ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast svojim adresatima u pogledu nalaganja navedenih učinaka tom pojedincu (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2022., *Nord Stream 2/Parlament i Vijeće*, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 74.).
- 45 Nadalje, mogućnost akta da izravno proizvodi učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe, s jedne strane, i postojanje diskrecijske ovlasti adresata zaduženih za provedbu tog akta, s druge strane, treba ocjenjivati uzimajući u obzir samu bit navedenog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2022., *Nord Stream 2/Parlament i Vijeće*, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 63., 64. i 95.).

- 46 U ovom slučaju, pobijanim aktom, osobitom njegovom točkom 43., od NBS-a se zahtijeva da u odnosu na tužitelja, u roku od četiri mjeseca, donese konačnu odluku koja uključuje nadzorne mjere kojima se može osigurati poštovanje prava Unije (vidjeti točke 24. i 35. ovog rješenja).
- 47 Iz toga slijedi da pobijani akt ne ostavlja NBS-u diskrecijsku ovlast u pogledu samog načina donošenja odluke i nadzornih mjera u određenom roku.
- 48 S druge strane, pobijani akt nedvojbeno ostavlja NBS-u diskrecijsku ovlast u pogledu prirode nadzornih mjera koje treba donijeti. Naime, tim se aktom od NBS-a ne zahtijeva niti mu se zabranjuje da poduzme određenu mjeru.
- 49 Konkretno, Komisija nije naložila NBS-u da tužitelju oduzme odobrenje za rad. Naime, najprije, u točki 38. pobijanog akta ta je institucija podsjetila na to da je „odluka o svakoj pojedinačnoj nadzornoj mjeri u odnosu na tijelo koje se nadzire u ovlasti nadzornog tijela”. Nadalje, iz točke 41. pobijanog akta proizlazi da je Komisija predvidjela oduzimanje odobrenja za rad tužitelju samo ako je takva mjera „prikladna ili obvezna” na temelju članka 144. Direktive 2009/138. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, u zaključku navedenog akta i, konkretnije, u njegovoj točki 44., Komisija je samo navela da se takvim oduzimanjem može zajamčiti da će tužitelj i NBS poštovati pravo Unije, ali da se pritom od NBS-a ne zahtijeva da provede to oduzimanje.
- 50 U tom je kontekstu NBS-ova diskrecijska ovlast ograničena samo primjenjivim zakonskim odredbama i osobito člankom 144. stavkom 1. Direktive 2009/138, koji u određenim slučajevima omogućuje, a u ostalim slučajevima nalaže nadzornom tijelu matične države članice da društvu za osiguranje odnosno društvu za reosiguranje oduzme odobrenje za rad.
- 51 Iz toga slijedi da je NBS sačuvao diskrecijsku ovlast u pogledu određivanja mjera koje treba poduzeti u odnosu na tužitelja i da stoga samo mjere koje je poduzeo NBS mogu izravno utjecati na tužitelja. Prema tome, ne postoji izravna veza, u smislu sudske prakse navedene u točki 44. ovog rješenja, između pobijanog akta i učinaka provedbenih mjera koje je NBS naknadno poduzeo u odnosu na tužitelja.
- 52 U tim okolnostima, valja zaključiti da u ovom slučaju u najmanju ruku nije ispunjen drugi kriterij naveden u točki 43. ovog rješenja, tako da nije ispunjen uvjet koji se odnosi na izravan utjecaj na tužitelja.
- 53 Tužiteljevi argumenti ne dovodi u pitanje taj zaključak.
- 54 Kao prvo, tužitelj u bitnome tvrdi da je Komisija željela ograničiti i poništiti NBS-ovu diskrecijsku ovlast time što mu je naložila da tužitelju odmah oduzme odobrenje za rad, pri čemu je isključila postupniji pristup i bilo koju drugu mjeru. Iz toga zaključuje da je odluka o oduzimanju odobrenja za rad izravna i automatska posljedica pobijanog akta.
- 55 U tom pogledu, iz onoga što je istaknuto u točkama 48. do 51. ovog rješenja proizlazi da Komisija nije ograničila NBS-ovu diskrecijsku ovlast u pogledu prirode nadzornih mjera koje treba poduzeti u odnosu na tužitelja i, konkretno, da mu nije naložila da oduzme odobrenje za rad tužitelju.

- 56 Najprije valja dodati da, iako je Komisija u točki 38. pobijanog akta u biti navela da je diskrecijska ovlast nadzornog tijela „ograničena” potrebom da se donesu učinkovite i konačne nadzorne mjere, tim općim navođenjem ne utvrđuje se unaprijed priroda nadzornih mjera koje treba donijeti u ovom slučaju.
- 57 Isto tako, iako je Komisija u točki 32. pobijanog akta istaknula EIOPA-inu preliminarnu procjenu, zaprimljenu 6. srpnja 2022., u skladu s kojom bi za poštovanje prava Unije „bila potrebna krajnja i konačna odluka (odnosno oduzimanje odobrenja o radu)”, to upućivanje na EIOPA-ino stajalište ne predstavlja Komisijino stajalište, koje je izneseno u točkama 41. i 44. navedenog akta i kojim se oduzimanje odobrenja o radu tužitelju predviđa samo kao smjernica i pod uvjetom da je takva mjera „prikladna ili obvezna” na temelju članka 144. Direktive 2009/138 (vidjeti točku 49. ovog rješenja).
- 58 Nadalje, čak i kad bi se utvrdila okolnost prema kojoj je Komisija izvršila oblik „političkog pritiska” na NBS kako bi on tužitelju oduzeo odobrenje za rad, ta okolnost nije dovoljna da bi se smatralo da je ta institucija namjeravala ne samo potaknuti, nego i pravno prisiliti NBS da provede takvo oduzimanje.
- 59 Naposljetku, čak i kad bi se priznalo da je utvrđena činjenica da je pobijani akt mogao biti poticaj za donošenje odluke o oduzimanju odobrenja za rad, ta činjenica proizlazi samo iz postojanja postupaka u kojima sudjeluju i uzajamno djeluju, s jedne strane, EIOPA i Komisija i, s druge strane, nacionalna tijela, među kojima je i NBS. Na temelju takve okolnosti stoga se ne može utvrditi izravna i automatska veza između pobijanog akta i odluke o oduzimanju odobrenja za rad.
- 60 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je Komisija u pobijanom aktu, time što im je dala obvezujući doseg, odobrila EIOPA-ine pogrešne zaključke prema kojima je tužitelj počinio „utvrđene povrede” i suočio se s „pogoršanjem [svojeg] financijskog stanja”. Time je Komisija izravno i negativno utjecala na njegov pravni položaj, neovisno o odluci o oduzimanju odobrenja za rad.
- 61 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, bez obzira na razloge na kojima se temelji odluka, samo njezina izreka može proizvesti pravne učinke i slijedom toga izravno utjecati na tužitelja (vidjeti po analogiji rješenje od 28. siječnja 2004., Nizozemska/Komisija, C-164/02, EU:C:2004:54, t. 21.). Međutim, u ovom se slučaju u Komisijinim ocjenama na koje se poziva tužitelj samo podsjeća na EIOPA-ino stajalište i potvrđuju tužiteljeve kontinuirane neprikladne prakse (osobito točke 26. i 38. pobijanog akta). Takve ocjene u najboljem slučaju predstavljaju obrazloženje pobijanog akta i kao takve ne proizvode nikakav pravni učinak različit od onih koji proizlaze iz zaključnog dijela tog akta (točke 42. do 45. pobijanog akta). Iz toga slijedi da navedene ocjene ne mogu izravno utjecati na tužitelja.
- 62 Kao treće, tužitelj objašnjava da je nakon odluke o oduzimanju njegova odobrenja za rad morao prestat i s distribucijom svojih proizvoda životnog osiguranje i suočiti se s kritikama medija. Usto, nad njim su pokrenuti likvidacijski postupak i postupak u slučaju nesolventnosti u Slovačkoj ili je postojala prijetnja da će se takvi postupci pokrenuti nad njim. Stoga su brojni klijenti raskinuli svoje ugovore o životnom osiguranju. Usto, njegovi odnosi s posrednicima i upraviteljima imovinom ozbiljno su narušeni, mnogi su zaposlenici dali otkaz i morao je snositi visoke sudske troškove.

- 63 U tom pogledu valja napomenuti, s jedne strane, da tužiteljeva obveza da prestane s poslovnim djelatnostima ne proizlazi izravno iz pobijanog akta, nego iz same odluke o oduzimanju odobrenja za rad. Usto, tužitelj ne dokazuje niti čak tvrdi da postoji bilo kakva pravna veza između pobijanog akta te likvidacijskog postupka i postupka u slučaju nesolventnosti koje navodi.
- 64 S druge strane, drugi su negativni učinci na koje se poziva tužitelj gospodarske prirode, tako da se ne mogu uzeti u obzir kako bi se utvrdio utjecaj na njegov pravni položaj (vidjeti u tom smislu presudu od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 109.).
- 65 Kao četvrto, tužitelj u biti tvrdi da je mogućnost podnošenja izravnog pravnog lijeka protiv pobijanog akta nužna kako bi se zajamčila djelotvorna sudska zaštita, u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Objašnjava da bi pravni lijek podnesen slovačkim sudovima protiv odluke o oduzimanju odobrenja za rad, uz podredno osporavanje zakonitosti pobijanog akta, imao neizvjestan ishod i ne bi bio dovoljan.
- 66 U tom pogledu valja podsjetiti na to da cilj prava na djelotvornu sudsku zaštitu, koje je zajamčeno člankom 47. prvim stavkom Povelje, nije izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravilâ o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih sudovima Unije. Stoga pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. UFEU-a treba tumačiti s obzirom na pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, ne zanemarujući pritom pretpostavke izričito predviđene UFEU-om (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 43. i 44. i navedenu sudsku praksu).
- 67 Međutim, upravo bi to bio slučaj kad bi tužitelj mogao podnijeti tužbu za poništenje protiv Komisijina formalnog mišljenja koje ne utječe izravno na njega, u smislu sudske prakse navedene u točki 43. ovog rješenja.
- 68 Osim toga, valja istaknuti da je sud Unije nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku o valjanosti akata institucija Unije, bez ikakve iznimke, te konkretno o valjanosti formalnih mišljenja koje Komisija donosi na temelju članka 17. stavka 4. Uredbe br. 1094/2010 (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 82. i 83.). Iz toga slijedi da će slovački sudovi u okviru tužbe podnesene protiv mjera koje je poduzeo NBS, i konkretno protiv odluke o oduzimanju odobrenja za rad, po potrebi moći pred Sudom pokrenuti prethodni postupak koji se odnosi na ocjenu valjanosti pobijanog akta.
- 69 Kad je riječ o praktičnim poteškoćama na koje se tužitelj poziva u pogledu djelotvornosti tužbe podnesene slovačkim sudovima i podrednog nadzora pobijanog akta, one nisu nerješive.
- 70 Najprije, kad je riječ o činjenici da se NBS u odluci o oduzimanju odobrenja za rad nije oslonio na pobijani akt niti je uopće uputio na njega, njome se nastoji potvrditi Komisijina teza prema kojoj se ta odluka temelji na obrazloženju koje je u potpunosti samostalno i neovisno od obrazloženja pobijanog akta. U takvom bi se slučaju pokretanje prethodnog postupka koji se odnosi na ocjenu valjanosti navedenog akta moglo pokazati nepotrebnim.
- 71 Usto, kad je riječ o „tajnosti” dokumenata koje su razmijenili NBS, EIOPA i Komisija, slovački će sudovi po potrebi moći zahtijevati od NBS-a da podnese te dokumente ili, ako to nije moguće, zatražiti od EIOPA-e i Komisije da im ih dostave. Naime, načelom lojalne suradnje predviđenim u članku 4. stavku 3. UEU-a u načelu se institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije nalaže da

informacije koje je zatražio nacionalni sud dostave u najkraćem mogućem roku (vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 2002., *First i Franex*, C-275/00, EU:C:2002:711, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

- 72 Nadalje, kad je riječ o duljini i navodnom nesuspendivnom učinku postupka pred slovačkim sudovima, tužitelj ne potkrepljuje svoju tvrdnju. U svakom slučaju, nepostojanje pravnog sredstva sa suspendivnim učinkom protiv odluke ne predstavlja nužno povredu prava na djelotvornu sudsku zaštitu (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 17. prosinca 2015., *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, t. 59.). Osim toga, iz članka 47. prvog stavka Povelje i članka 19. stavka 1. drugog podstavka UEU-a proizlazi da države članice trebaju predvidjeti sustav pravnih lijekova i postupaka koji osiguravaju poštovanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2015., *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 49. i 50. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Naposljetku, cilj ili posljedica same okolnosti da je Komisija 24. travnja 2024. odlučila protiv Slovačke Republike pokrenuti postupak zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, zbog toga što NBS nije ispunio svoje obveze prilikom izvršavanja nadzornih ovlasti u odnosu na tužitelja, ni u kojem slučaju ne može biti da se tužitelju uskrati djelotvorna sudska zaštita pred slovačkim sudovima.
- 74 Iz točaka 46. do 73. ovog rješenja proizlazi da se pobijani akt izravno ne odnosi na tužitelja. Slijedom toga, tužitelj nema ni pravo na pokretanje postupka na temelju članka 263. četvrtog stavka drugog dijela rečenice UFEU-a a da pritom nije potrebno ispitati odnosi li se taj akt osobno na njega. Iz toga slijedi da tužitelj nije dokazao da ima aktivnu procesnu legitimaciju.
- 75 Stoga drugi dio prigovora nedopuštenosti treba prihvatiti i tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu a da pritom nije potrebno ispitati treći dio tog prigovora.

Zahtjev za intervenciju

- 76 U skladu s člankom 142. stavkom 2. Poslovnika, intervencija gubi svoju svrhu kad je tužba proglašena nedopuštenom. Budući da je u ovom slučaju tužba odbačena kao nedopuštena, valja obustaviti postupak povodom zahtjeva za intervenciju koji je podnijela Slovačka Republika.

Troškovi

- 77 Kao prvo, u skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i Komisijine troškove, u skladu s njezinim zahtjevom, osim troškova povezanih sa zahtjevom za intervenciju.
- 78 Kao drugo, u skladu s člankom 144. stavkom 10. Poslovnika, ako je glavni postupak završio prije odlučivanja o zahtjevu za intervenciju, podnositelj zahtjeva za intervenciju i glavne stranke snose svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju. U ovom će slučaju tužitelj, Komisija i Slovačka Republika snositi svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

rješava:

- 1. Tužba se odbacuje.**
- 2. Obustavlja se postupak povodom zahtjeva za intervenciju Slovačke Republike.**
- 3. Društvu Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s. nalaže se da osim vlastitih troškova snosi i troškove Europske komisije, osim troškova povezanih sa zahtjevom za intervenciju.**
- 4. Društvo Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa, Komisija i Slovačka Republika snosit će svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju.**

U Luxembourggu 23. svibnja 2025.

Tajnik
V. Di Bucci

Predsjednik
K. Kowalik-Bańczyk