



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

23 mei 2025 *

„Beroep tot nietigverklaring – Europees Systeem voor financieel toezicht – Onderzoek wegens een inbreuk op het Unierecht – Formeel advies van de Commissie waarin wordt uiteengezet welke maatregelen nodig zijn om het Unierecht na te leven – Artikel 17, lid 4, van verordening (EU) nr. 1094/2010 – Voor beroep vatbare handeling – Niet rechtstreeks geraakt – Niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-179/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., gevestigd te Bratislava (Slowakije), vertegenwoordigd door A. Börner, S. Henrich en S. Förster, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Stromsky, D. Triantafyllou en P. Vanden Heede als gemachtigden,

verweerster,

geeft

HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: K. Kowalik-Bańczyk (rapporteur), president, E. Buttigieg en G. Hesse, rechters,

griffier: V. Di Bucci,

gezien de stukken, met name:

- de exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Commissie bij op 28 juni 2024 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft opgeworpen,
- de opmerkingen van verzoekster over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 augustus 2024,

* Procestaal: Engels.

- het verzoek tot interventie van de Slowaakse Republiek, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 juli 2024,

de navolgende

Beschikking

- 1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., nietigverklaring van advies C(2022) 6455 final van de Commissie van 13 september 2022 aan de Národná banka Slovenska inzake de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 2009/138/EG (hierna: „bestreden handeling”).

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Verzoekster is een in Slowakije gevestigde levensverzekeringsmaatschappij die onder toezicht staat van de Národná banka Slovenska (nationale bank van Slowakije; hierna: „NBS”).
- 3 Op 17 maart 2022 heeft de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) een onderzoek geopend overeenkomstig artikel 17, lid 2, van verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van besluit 2009/79/EG van de Commissie (PB 2010, L 331, blz. 48). Dit onderzoek had tot doel vast te stellen of de NBS haar toezichtsbevoegdheden ten aanzien van verzoekster had uitgeoefend overeenkomstig richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB 2009, L 335, blz. 1).
- 4 Op 16 mei 2022 heeft de Eiopa krachtens artikel 17, lid 3, van verordening nr. 1094/2010 een aanbeveling aan de NBS vastgesteld inzake de maatregelen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2009/138, waartegen verzoekster bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld dat is ingeschreven onder zaaknummer T-204/24.
- 5 Bij die gelegenheid heeft de Eiopa vastgesteld dat verzoekster en de NBS het Unierecht, en met name de uit richtlijn 2009/138 voortvloeiende regels, hadden geschonden, en twee aanbevelingen aan de NBS geformuleerd waarin werd uiteengezet welke maatregelen de NBS moest nemen om een einde te maken aan die inbreuk. Deze maatregelen behelsden in essentie dat verzoeksters situatie binnen een termijn van 45 dagen opnieuw werd onderzocht en dat voor haar een „alomvattende/geïntegreerde” strategie werd vastgesteld die moest leiden tot hetzij een herstel van alle inbreuken, hetzij een besluit tot intrekking van haar vergunning.
- 6 Op 13 september 2022 heeft de Europese Commissie, krachtens artikel 17, lid 4, van verordening nr. 1094/2010, de bestreden handeling vastgesteld.
- 7 In de bestreden handeling heeft de Commissie allereerst de inhoud van de aanbeveling van de Eiopa van 16 mei 2022 in herinnering gebracht en samengevat (punten 21-28 van de bestreden handeling).

- 8 Vervolgens heeft de Commissie de door de NBS ten aanzien van verzoekster voorgenomen maatregelen onderzocht (punten 29-40 van de bestreden handeling). De Commissie meende dat die nationale autoriteit het Unierecht bleef schenden zolang zij niet de toezichtsmaatregelen had genomen die op structurele en duurzame wijze een eind maakten aan de inbreuken, met inbegrip van – indien passend of bindend – de intrekking van verzoeksters vergunning uit hoofde van artikel 144 van richtlijn 2009/138 (punt 41 van de bestreden handeling).
- 9 Ten slotte heeft de Commissie in de conclusie in de punten 42 tot en met 45 van de bestreden handeling het volgende opgemerkt:
- „42. [D]e Commissie meent dat de NBS extra inspanningen zou moeten leveren om tijdig de voorgenomen maatregelen uit te voeren, teneinde aan het Unierecht te voldoen [...].
43. De NBS zou in het bijzonder, overeenkomstig de door haar aangekondigde interventiestrategie, binnen vier maanden [...] de sanctieprocedure moeten afsluiten [...] door ten aanzien van [verzoekster] definitieve en overtuigende toezichtsmaatregelen vast te stellen die de eerbiediging van het Unierecht verzekeren.
44. Een besluit tot intrekking van [verzoeksters] vergunning, zoals voorgenomen door de NBS, zou de eerbiediging van het Unierecht verzekeren. Een dergelijk besluit [...] zou ook verzekeren dat een definitief standpunt en concrete toezichtsmaatregelen worden vastgesteld ten aanzien van alle inbreuken [...] van [verzoekster], die onder meer bestaan uit:
- de niet-inachtneming door [verzoekster] van de beschikking [van de NBS] van 14 januari 2022 inzake [inbreuken op de regels betreffende] technische voorzieningen;
 - de door [verzoekster] aangebrachte eenzijdige wijzigingen in de algemene voorwaarden van de overeenkomsten en in het investeringsbeleid; [...]
 - de geschiktheid van de [interne beoordeling van de risico's en de solvabiliteit] van [verzoekster].
45. De Commissie verzoekt de NBS om haar, alsmede [de Eiopa], binnen tien werkdagen in kennis te stellen [...] van de maatregelen die zij heeft genomen of voornemens is te nemen om het onderhavige formele advies na te leven [...].”
- 10 Op 31 oktober 2022 heeft de NBS verzoeksters vergunning ingetrokken (hierna: „besluit tot intrekking van de vergunning”). Op 1 juni 2023 heeft de NBS deze intrekking bevestigd.

Conclusies van partijen

- 11 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
- de bestreden handeling nietig te verklaren;
 - de Commissie in de kosten te verwijzen.
- 12 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

– verzoekster in de kosten te verwijzen.

- 13 Verzoekster verzoekt het Gerecht bovendien, in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie, de Commissie te gelasten om, in essentie, alle documenten over te leggen die van nut kunnen zijn voor de beoordeling van de ontstaansgeschiedenis en de gevolgen van de bestreden handeling.

In rechte

Exceptie van niet-ontvankelijkheid

- 14 Volgens artikel 130, leden 1 en 7, van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht, indien de verwerende partij daarom verzoekt, uitspraak doen over de niet-ontvankelijkheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan. In casu acht het Gerecht zich voldoende geïnformeerd door de stukken in het dossier en zal het uitspraak doen zonder de behandeling voort te zetten en zonder dat de door verzoekster gevraagde maatregelen tot organisatie van de procesgang of maatregelen van instructie hoeven te worden getroffen.
- 15 In haar exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogt de Commissie, ten eerste, dat tegen de bestreden handeling geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld omdat zij geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengt, ten tweede, dat verzoekster niet procesbevoegd is omdat zij niet rechtstreeks door deze handeling wordt geraakt en, ten derde, dat het beroep niet binnen de beroepstermijn is ingediend.
- 16 Verzoekster betwist de drie onderdelen van de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Zij voert met name aan dat de bestreden handeling bindende rechtsgevolgen teweegbrengt en derhalve vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring, en voorts dat deze handeling haar rechtstreeks en individueel raakt. Kort gezegd zet zij uiteen dat deze handeling de NBS verplicht een vooraf vastgestelde maatregel te nemen, namelijk de intrekking van haar vergunning.
- 17 Om te beginnen moeten de eerste twee onderdelen van de exceptie van niet-ontvankelijkheid worden onderzocht en moet dus worden vastgesteld of de bestreden handeling een voor beroep vatbare handeling vormt en of deze handeling verzoekster rechtstreeks raakt.

Bestaan van een voor beroep vatbare handeling

- 18 Volgens artikel 263, eerste alinea, VWEU gaat de Unierechter de wettigheid na van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie „waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.”
- 19 Daaruit volgt dat het in artikel 263 VWEU bedoelde beroep tot nietigverklaring openstaat tegen alle door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde maatregelen of bepalingen, ongeacht de aard of de vorm ervan, die beogen bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen (arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punten 39 en 42; zie ook arrest van 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 20 Daarentegen zijn alle handelingen van de Unie die geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengen, aan het rechterlijk toezicht als bedoeld in artikel 263 VWEU onttrokken (zie arrest van 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 Dit geldt met name voor adviezen die niet tot doel hebben bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen. Door namelijk adviezen in een afzonderlijke categorie van handelingen van de Unie in te delen en door uitdrukkelijk te bepalen dat zij „niet verbindend” zijn, heeft artikel 288, vijfde alinea, VWEU de instellingen, organen en instanties van de Unie in staat gesteld om hun mening kenbaar te maken op gebieden waarop zij niet bevoegd zijn om bindende besluiten vast te stellen (zie in die zin arresten van 13 december 1990, Nefarma/Commissie, T-113/89, EU:T:1990:82, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 24 maart 2017, Estland/Commissie, T-117/15, EU:T:2017:217, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De uiteenzetting van een eenvoudig juridisch advies kan bovendien geen rechtsgevolgen teweegbrengen (zie in die zin arrest van 25 oktober 2017, Roemenië/Commissie, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punt 62).
- 22 Dat een advies niet vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring geldt evenwel niet indien de bestreden handeling vanwege de inhoud ervan geen echt advies is (zie naar analogie arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 29).
- 23 Om vast te stellen of een handeling bindende rechtsgevolgen teweegbrengt, moet worden gekeken naar de inhoud van die handeling en moeten de gevolgen ervan worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie die de handeling heeft vastgesteld (zie arrest van 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daarnaast kan ook rekening worden gehouden met een subjectief criterium dat verband houdt met het voornemen dat de opsteller van de handeling ertoe heeft gebracht deze vast te stellen (zie in die zin arrest van 6 mei 2021, ABLV Bank e.a./ECB, C-551/19 P en C-552/19 P, EU:C:2021:369, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 24 Wat in casu in de eerste plaats de inhoud van de bestreden handeling betreft, zoals samengevat in de punten 7 tot en met 9 hierboven, moet worden opgemerkt dat bij deze handeling wordt vastgesteld dat de NBS een voortdurende inbreuk op het Unierecht begaat en welke maatregelen de NBS moet nemen om een einde te maken aan deze inbreuk. Volgens de Commissie moet ten aanzien van verzoekster binnen vier maanden een definitief besluit worden vastgesteld dat toezichtsmaatregelen bevat die de eerbiediging van het Unierecht kunnen verzekeren, zoals een besluit tot intrekking van haar vergunning.
- 25 Wat in de tweede plaats de bewoordingen van de bestreden handeling betreft, moet worden vastgesteld dat deze handeling in de twee authentieke versies ervan, in de titel en in punt 43, wordt omschreven als een „advies” („opinion” in de Engelse taalversie en „stanovisko” in de Slowaakse taalversie), dan wel, in de punten 10 en 45, als een „formeel advies” („formal opinion” in de Engelse versie en „formálne stanovisko” in de Slowaakse versie). Hoewel de verwijzing naar het begrip „formeel advies” dubbelzinnig is, kan deze suggereren dat de bestreden handeling geen eenvoudig advies zonder bindende kracht is.
- 26 De Commissie merkt overigens terecht op dat de bestreden handeling zowel in de Engelse als in de Slowaakse taalversie hoofdzakelijk in niet-dwingende bewoordingen is gesteld. Zo wordt in de conclusie van deze handeling herhaaldelijk de voorwaardelijke wijs gebruikt, zoals blijkt uit het

gebruik van de termen „should” (zou moeten) en „would ensure” (zou verzekeren) in het Engels, alsmede uit „by [...] mala” (zou moeten) en „by [...] zabezpečil” of „by [...] zabezpečilo” (zou verzekeren) in het Slowaaks (punten 42-44 van de bestreden handeling).

- 27 Aangaande in de derde plaats de context waarin de bestreden handeling is vastgesteld en de bevoegdheden van de opsteller ervan, moet in herinnering worden gebracht dat – zoals naar voren komt uit overweging 27 van verordening nr. 1094/2010 – artikel 17 van deze verordening een „drietrapsmechanisme” invoert in gevallen waarin nationale autoriteiten in hun toezichtpraktijk verplichtingen van Unierecht niet, onjuist of ontoereikend zouden hebben toegepast, met name van de in artikel 1, lid 2, van die verordening bedoelde handelingen, waaronder richtlijn 2009/138.
- 28 In een eerste fase onderzoekt de Eiopa overeenkomstig artikel 17, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1094/2010 in voorkomend geval de aangevoerde inbreuk op of niet-toepassing van het Unierecht. Na afloop van dat onderzoek kan de Eiopa krachtens artikel 17, lid 3, eerste alinea, van die verordening tot de betrokken nationale autoriteit „een aanbeveling richten waarin wordt uiteengezet welke maatregelen nodig zijn om aan het Unierecht te voldoen.”
- 29 Ingeval de betrokken nationale autoriteit binnen één maand na ontvangst van de aanbeveling van de Eiopa niet aan het Unierecht heeft voldaan, kan de Commissie in een tweede fase krachtens artikel 17, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 1094/2010 „een formeel advies uitbrengen op grond waarvan [deze] autoriteit de maatregelen dient te nemen die nodig zijn om het Unierecht na te leven.”
- 30 In een derde fase kan de Eiopa, ingeval de betrokken nationale autoriteit het formeel advies van de Commissie niet binnen de daarin bepaalde termijn naleeft en indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, krachtens artikel 17, lid 6, eerste alinea, van verordening nr. 1094/2010 een tot de betreffende financiële instelling gericht „individueel besluit nemen op grond waarvan de financiële instelling de nodige maatregelen dient te nemen om te voldoen aan haar verplichtingen volgens het Unierecht, met inbegrip van de stopzetting van haar activiteiten.”
- 31 Uit de bewoordingen van artikel 17 van verordening nr. 1094/2010 blijkt dus dat in de door de Eiopa overeenkomstig artikel 17, lid 3, van die verordening gegeven aanbevelingen de nodige maatregelen slechts worden „uiteengezet”, terwijl de formele adviezen die de Commissie uitbrengt op grond van artikel 17, lid 4, van die verordening en de individuele besluiten die de Eiopa vaststelt krachtens artikel 17, lid 6, van die verordening, ertoe leiden dat de respectieve adressaat ervan de nodige maatregelen „dient te nemen”.
- 32 Voorts bepaalt artikel 17, lid 7, tweede alinea, van verordening nr. 1094/2010 dat de betrokken nationale autoriteiten bij het nemen van een maatregel met betrekking tot aangelegenheden die onderworpen worden aan een formeel advies van de Commissie of aan een individueel besluit van de Eiopa, zich „conformereren [...] aan het formeel advies, of het besluit, al naar het geval”. Noch deze bepaling noch enige andere bepaling van verordening nr. 1094/2010 schrijft evenwel voor dat deze autoriteiten verplicht zijn om de aanbevelingen van de Eiopa op te volgen.
- 33 Zowel uit de bewoordingen van artikel 17 van verordening nr. 1094/2010 als uit de opzet van het door deze bepaling ingevoerde drietrapsmechanisme volgt dus dat de aanbevelingen die de Eiopa geeft op grond van artikel 17, lid 3, van die verordening gewone aanbevelingen zijn, die niet beogen zelf bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen voor de betrokken nationale autoriteit of de betreffende financiële instelling (zie in die zin en naar analogie, arrest van 25 maart 2021,

Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punten 79 en 80). De formele adviezen die de Commissie krachtens artikel 17, lid 4, van verordening nr. 1094/2010 uitbrengt en de individuele besluiten die de Eiopa overeenkomstig artikel 17, lid 6, van die verordening vaststelt, hebben daarentegen wel bindende rechtsgevolgen voor de adressaten ervan.

- 34 Wat in de vierde plaats en aanvullend het voornemen betreft van de opsteller van de bestreden handeling, wijst niets in het dossier erop dat de Commissie bij de vaststelling van deze handeling op basis van artikel 17, lid 4, van verordening nr. 1094/2010 eigenlijk een eenvoudig advies zonder bindende kracht heeft willen vaststellen. De bestreden handeling bevat meer bepaald geen enkele uitdrukkelijke aanwijzing dat de NBS deze niet hoeft na te leven. Deze handeling herinnert er daarentegen uitdrukkelijk aan dat de Commissie krachtens artikel 17, lid 4, van verordening nr. 1094/2010 een „formeel advies [kan] uitbrengen op grond waarvan de [betrokken nationale] bevoegde autoriteit de benodigde maatregelen dient te nemen” (punt 10 van de bestreden handeling). Bovendien heeft de Commissie in het persbericht over de bestreden handeling verduidelijkt dat zij had gehandeld „conform de rol die haar [was] opgelegd bij artikel 17 van verordening [nr. 1094/2010]”.
- 35 Gelet op bovenstaande overwegingen in de punten 24 tot en met 34 en ofschoon de bestreden handeling hoofdzakelijk in niet-dwingende bewoordingen is gesteld (zie punt 26 hierboven), moet bijgevolg worden geoordeeld dat de bestreden handeling bindende rechtsgevolgen ten aanzien van de NBS teweegbrengt, in die zin dat deze handeling haar verplicht om binnen vier maanden een definitief besluit ten aanzien van verzoekster vast te stellen dat toezichtsmaatregelen bevat die de naleving van het Unierecht kunnen verzekeren. Hieruit volgt, anders dan de Commissie betoogt, dat tegen deze handeling beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU kan worden ingesteld.
- 36 Het eerste onderdeel van de exceptie van niet-ontvankelijkheid moet daarom worden afgewezen.

Procesbevoegdheid en, in het bijzonder, rechtstreekse geraaktheid van verzoekster

- 37 Krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en de tweede alinea van dat artikel vastgestelde voorwaarden beroep tot nietigverklaring instellen tegen drie soorten handelingen: ten eerste, handelingen die tot de betrokken persoon gericht zijn, ten tweede, handelingen die hem rechtstreeks en individueel raken en, ten derde, regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 38 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de bestreden handeling enkel tot de NBS is gericht. Hieruit volgt dat verzoekster, aangezien zij niet de adressaat van deze handeling is, geen recht heeft om beroep in te stellen krachtens artikel 263, vierde alinea, eerste zinsdeel, VWEU.
- 39 Voorts is de bestreden handeling een handeling van individuele strekking en vormt zij dus geen regelgevingshandeling. Hieruit volgt dat verzoekster ook niet beschikt over het recht om beroep in te stellen krachtens artikel 263, vierde alinea, derde zinsdeel, VWEU.
- 40 In deze omstandigheden moet nog worden onderzocht of verzoekster beschikt over het recht om beroep in te stellen krachtens artikel 263, vierde alinea, tweede zinsdeel, VWEU.

- 41 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de in artikel 263, vierde alinea, tweede zinsdeel, VWEU gestelde voorwaarden van rechtstreekse geraaktheid en individuele geraaktheid afzonderlijke en cumulatieve voorwaarden zijn (zie in deze zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 75 en 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 In de omstandigheden van het onderhavige geval dient eerst te worden onderzocht of is voldaan aan de eerste voorwaarde, die inhoudt dat verzoekster rechtstreeks wordt geraakt.
- 43 Overeenkomstig vaste rechtspraak moet ter vervulling van de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door de maatregel waartegen hij beroep instelt, aan twee cumulatieve criteria zijn voldaan, namelijk, ten eerste, dat deze maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van deze persoon en, ten tweede, dat aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid is gelaten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en reeds uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (zie arrest van 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Het Hof heeft verduidelijkt dat elke handeling in beginsel een particulier rechtstreeks kon raken en dus rechtstreeks gevolgen kon hebben voor de rechtspositie van deze persoon, ongeacht of de handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt. De omstandigheid dat maatregelen tot omzetting van deze richtlijn zijn vastgesteld of nog moeten worden vastgesteld, is als zodanig dus irrelevant, aangezien dit niet wegneemt dat er tussen de richtlijn en die gevolgen een rechtstreeks verband bestaat. Dit geldt mits deze handeling zijn adressaten geen beoordelingsbevoegdheid laat met betrekking tot het opleggen van de gevolgen aan die persoon (zie in die zin arrest van 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punt 74).
- 45 Voorts moet de vraag of, ten eerste, een handeling rechtstreeks gevolgen kan hebben voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon en, ten tweede, de adressaten die belast zijn met de uitvoering van deze handeling een beoordelingsbevoegdheid hebben, worden onderzocht aan de hand van de inhoud van die handeling (zie in die zin arrest van 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punten 63, 64 en 95).
- 46 In casu verplicht de bestreden handeling, met name punt 43 ervan, de NBS om binnen vier maanden ten aanzien van verzoekster een definitief besluit vast te stellen dat toezichtsmaatregelen bevat die de eerbiediging van het Unierecht kunnen verzekeren (zie de punten 24 en 35 hierboven).
- 47 Hieruit volgt dat de bestreden handeling geen beoordelingsbevoegdheid aan de NBS laat met betrekking tot het beginsel op zich dat binnen een bepaalde termijn een besluit en toezichtsmaatregelen moeten worden vastgesteld.
- 48 De bestreden handeling laat daarentegen een onmiskenbare beoordelingsbevoegdheid aan de NBS met betrekking tot de aard van de vast te stellen toezichtsmaatregelen. Deze handeling verplicht noch verbiedt de NBS namelijk om een specifieke maatregel te nemen.
- 49 In het bijzonder heeft de Commissie de NBS niet verplicht om de vergunning van verzoekster in te trekken. Om te beginnen heeft deze instelling er in punt 38 van de bestreden handeling namelijk aan herinnerd dat „[d]e keuze voor elke individuele toezichtsmaatregel ten aanzien van een aan

toezicht onderworpen entiteit [was] voorbehouden aan de toezichthoudende autoriteit”. Uit punt 41 van de bestreden handeling blijkt vervolgens dat de Commissie slechts beoogde dat de vergunning van verzoekster werd ingetrokken mits een dergelijke maatregel „passend of bindend” was uit hoofde van artikel 144 van richtlijn 2009/138. Ten slotte en bovenal heeft de Commissie in de conclusie van die handeling en, meer in het bijzonder in punt 44 daarvan, slechts opgemerkt dat een dergelijke intrekking zou kunnen verzekeren dat het Unierecht door verzoekster en door de NBS wordt nageleefd, zonder evenwel van laatstgenoemde te eisen dat zij tot deze intrekking zou overgaan.

- 50 In deze context werd de beoordelingsbevoegdheid van de NBS slechts beperkt door de toepasselijke wettelijke bepalingen, met name door artikel 144, lid 1, van richtlijn 2009/138, dat de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst in bepaalde gevallen toestaat, en in andere gevallen verplicht, om de vergunning van een verzekeringsonderneming of herverzekeringsonderneming in te trekken.
- 51 Daaruit volgt dat de NBS een beoordelingsbevoegdheid heeft behouden bij het bepalen van te nemen maatregelen ten aanzien van verzoekster en dat derhalve enkel de door de NBS genomen maatregelen verzoekster rechtstreeks konden raken. Er bestaat dus geen rechtstreeks verband, in de zin van de in punt 44 hierboven aangehaalde rechtspraak, tussen de bestreden handeling en de gevolgen van de daarna door de NBS ten aanzien van verzoekster genomen uitvoeringsmaatregelen.
- 52 In deze omstandigheden moet worden geconcludeerd dat in casu op zijn minst niet is voldaan aan het in punt 43 hierboven genoemde tweede criterium, zodat de voorwaarde dat verzoekster rechtstreeks wordt geraakt, niet is vervuld.
- 53 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van verzoekster.
- 54 Ten eerste betoogt verzoekster in essentie dat de Commissie de beoordelingsbevoegdheid van de NBS heeft willen beperken en tenietdoen door de NBS te verplichten om haar vergunning onmiddellijk in te trekken, en daarbij een meer geleidelijke aanpak en elke andere maatregel uit te sluiten. Zij leidt daaruit af dat het besluit tot intrekking van de vergunning het rechtstreekse en automatische gevolg is van de bestreden handeling.
- 55 In dat verband volgt uit hetgeen is opgemerkt in de punten 48 tot en met 51 hierboven dat de Commissie de beoordelingsbevoegdheid van de NBS niet heeft beperkt met betrekking tot de aard van de te nemen toezichtsmaatregelen ten aanzien van verzoekster en, in het bijzonder, de NBS niet heeft verplicht om de vergunning van verzoekster in te trekken.
- 56 Om te beginnen moet hieraan worden toegevoegd dat de Commissie in punt 38 van de bestreden handeling weliswaar in essentie heeft opgemerkt dat de beoordelingsbevoegdheid van een toezichthoudende autoriteit „beperkt” wordt door de noodzaak om definitieve en overtuigende toezichtsmaatregelen vast te stellen, maar dat die algemene verwijzing de aard van de in casu te nemen toezichtsmaatregelen onverlet liet.
- 57 Hoewel de Commissie in punt 32 van de bestreden handeling een voorlopige beoordeling van de Eiopa heeft vermeld, die de Commissie op 6 juli 2022 heeft ontvangen en volgens welke „een definitief en overtuigend besluit (te weten de intrekking van de vergunning) noodzakelijk zou zijn” om de eerbiediging van het Unierecht te verzekeren, vormt ook die vermelding van de positie van de Eiopa niet het standpunt van de Commissie. In dat standpunt, dat wordt

weergegeven in de punten 41 en 44 van die handeling, wordt de intrekking van de vergunning van de aanvrager slechts als indicatieve maatregel beoogd, mits een dergelijke maatregel „passend of bindend” is op basis van artikel 144 van richtlijn 2009/138 (zie punt 49 hierboven).

- 58 Voorts volstaat de omstandigheid – gesteld al dat deze is aangetoond – dat de Commissie een vorm van „politieke druk” op de NBS heeft uitgeoefend zodat zij verzoeksters vergunning zou intrekken, niet om aan te nemen dat deze instelling niet alleen de bedoeling had om de NBS daartoe aan te sporen, maar ook om haar juridisch daartoe te verplichten.
- 59 Ten slotte vloeit het feit – zelfs indien dit wordt aangenomen – dat de bestreden handeling de aanleiding was voor de vaststelling van het besluit tot intrekking van de vergunning, enkel voort uit het bestaan van procedures waarbij enerzijds de Eiopa en de Commissie en anderzijds de nationale autoriteiten, waaronder de NBS, betrokken zijn en interageren. Uit een dergelijke omstandigheid kan dus geen rechtstreeks verband worden afgeleid tussen de bestreden handeling en het besluit tot intrekking van de vergunning.
- 60 Ten tweede stelt verzoekster dat de Commissie in de bestreden handeling de onjuiste conclusies van de Eiopa dat verzoekster „vastgestelde inbreuken” had gepleegd en zich in een „verslechterde financiële positie” bevond, heeft goedgekeurd door aan die conclusies dwingende werking te verbinden. Daarmee heeft de Commissie haar rechtspositie rechtstreeks en negatief beïnvloed, onafhankelijk van het besluit tot intrekking van de vergunning.
- 61 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat, op welke overwegingen een dergelijk besluit ook is gebaseerd, alleen het dispositief ervan rechtsgevolgen kan hebben en derhalve voor een verzoekende partij bezwarend kan zijn (zie naar analogie beschikking van 28 januari 2004, Nederland/Commissie, C-164/02, EU:C:2004:54, punt 21). In casu geven de door verzoekster ingeroepen beoordelingen van de Commissie slechts de positie van de Eiopa weer en bevestigen zij slechts dat ongepaste werkwijzen van verzoekster aanhouden (zie met name de punten 26 en 38 van de bestreden handeling). Dergelijke beoordelingen vormen hooguit een motivering voor de bestreden handeling en brengen als zodanig geen andere rechtsgevolgen teweeg dan die welke voortvloeien uit de conclusie van die handeling (punten 42-45 van de bestreden handeling). Hieruit volgt dat die beoordelingen verzoekster niet rechtstreeks raken.
- 62 Ten derde zet verzoekster uiteen dat zij, als gevolg van het besluit tot intrekking van haar vergunning, de distributie van haar levensverzekeringsproducten heeft moeten staken en werd geconfronteerd met kritiek van de pers. Voorts zijn in Slowakije liquidatie- en insolventieprocedures tegen haar ingeleid, of hingen deze haar boven het hoofd. Als gevolg daarvan hebben veel klanten hun levensverzekeringsovereenkomsten opgezegd. Bovendien hebben haar relaties met intermediairs en vermogensbeheerders ernstig geleden, hebben veel werknemers haar verlaten en heeft zij hoge juridische kosten moeten maken.
- 63 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de verplichting voor verzoekster om haar handelsactiviteiten te staken niet rechtstreeks voortvloeit uit de bestreden handeling, maar enkel uit het besluit tot intrekking van haar vergunning. Voorts heeft verzoekster niet aangetoond of zelfs maar gesteld dat er enig juridisch verband bestaat tussen de bestreden handeling en de door haar genoemde liquidatie- en insolventieprocedures.

- 64 In de tweede plaats zijn de andere door verzoekster aangevoerde negatieve gevolgen van economische aard, zodat deze niet in aanmerking kunnen worden genomen om aan te tonen dat haar rechtspositie is aangetast (zie in die zin arrest van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komerbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 109).
- 65 Ten vierde betoogt verzoekster in essentie dat de mogelijkheid om een rechtstreeks beroep in te stellen tegen de bestreden handeling noodzakelijk is om effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Zij zet uiteen dat een beroep bij de Slowaakse rechterlijke instanties tegen het besluit tot intrekking van de vergunning, met een incidentele betwisting van de wettigheid van de bestreden handeling, onzeker en ontoereikend zou zijn.
- 66 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het recht op effectieve rechterlijke bescherming, zoals gewaarborgd door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, niet tot doel heeft het in de Verdragen neergelegde systeem van rechterlijke toetsing en met name de ontvankelijkheidsregels voor rechtstreekse beroepen bij de Unierechter te wijzigen. Aldus worden de in artikel 263 VWEU neergelegde ontvankelijkheidsvoorwaarden uitgelegd in het licht van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, zonder evenwel deze uitdrukkelijk door het VWEU gestelde voorwaarden onwerkzaam te maken (zie in die zin arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punten 43 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 Dat zou juist wel het geval zijn indien het verzoekster was toegestaan om beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een formeel advies van de Commissie dat haar niet rechtstreeks raakt in de zin van de in punt 43 hierboven aangehaalde rechtspraak.
- 68 Voorts zij opgemerkt dat de Unierechter bevoegd is om zonder enige uitzondering bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van handelingen van de instellingen van de Unie, en met name van de door de Commissie krachtens artikel 17, lid 4, van verordening nr. 1094/2010 vastgestelde formele adviezen (zie in die zin en naar analogie arrest van 25 maart 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punten 82 en 83). Hieruit volgt dat de Slowaakse rechterlijke instanties in het kader van een beroep tegen de door de NBS getroffen maatregelen, en met name tegen het besluit tot intrekking van de vergunning, indien nodig het Hof bij prejudiciële verwijzing kunnen verzoeken om beoordeling van de geldigheid van de bestreden handeling.
- 69 De praktische moeilijkheden die verzoekster aanvoert met betrekking tot de doeltreffendheid van een beroep bij de Slowaakse rechterlijke instanties en van een incidentele toetsing van de bestreden handeling, blijken niet onoverkomelijk.
- 70 Om te beginnen lijkt de omstandigheid dat de NBS zich in het besluit tot intrekking van de vergunning niet op de bestreden handeling heeft gebaseerd en er zelfs niet naar heeft verwezen, de stelling van de Commissie te ondersteunen dat dit besluit is gebaseerd op volkomen zelfstandige gronden die losstaan van die van de bestreden handeling. In een dergelijk geval zou kunnen blijken dat een prejudiciële beslissing over de geldigheid van die handeling niet noodzakelijk is.
- 71 Wat voorts de „vertrouwelijke” aard van de tussen de NBS, de Eiopa en de Commissie uitgewisselde documenten betreft, kunnen de Slowaakse rechterlijke instanties zo nodig van de NBS verlangen dat zij deze documenten overlegt of, bij gebreke daarvan, de Eiopa en de

Commissie verzoeken deze documenten te verstrekken. Het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking verlangt immers in beginsel dat de instellingen, instanties en organen van de Unie de door een nationale rechter gevraagde informatie zo snel mogelijk meedelen (zie in die zin arrest van 26 november 2002, *First en Franex*, C-275/00, EU:C:2002:711, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 72 Wat vervolgens de duur en de aangevoerde niet-schorsende werking van de procedure bij de Slowaakse rechterlijke instanties betreft, onderbouwt verzoekster haar stelling niet. Dat tegen een beslissing geen schorsend beroep kan worden ingesteld, is hoe dan ook niet noodzakelijkerwijs in strijd met het recht op effectieve rechterlijke bescherming (zie in die zin en naar analogie arrest van 17 december 2015, *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, punt 59). Bovendien volgt zowel uit artikel 47, eerste alinea, van het Handvest als uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU dat de lidstaten moeten voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het recht op effectieve rechterlijke bescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden kan verzekeren (zie in die zin arrest van 28 april 2015, *T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punten 49 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 Ten slotte kan de enkele omstandigheid dat de Commissie op 24 april 2024 heeft besloten om krachtens artikel 258 VWEU een inbreukprocedure in te leiden tegen de Slowaakse Republiek op grond dat de NBS haar verplichtingen niet is nagekomen bij de uitoefening van haar toezichtsbevoegdheden ten aanzien van verzoekster, hoe dan ook niet tot doel of tot gevolg hebben dat verzoekster een effectieve rechterlijke bescherming voor de Slowaakse rechterlijke instanties wordt ontnomen.
- 74 Uit de punten 46 tot en met 73 hierboven volgt dat verzoekster niet rechtstreeks wordt geraakt door de bestreden handeling. Derhalve beschikt zij, zonder dat hoeft te worden onderzocht of zij individueel wordt geraakt door deze handeling, evenmin over het recht om beroep in te stellen op grond van artikel 263, vierde alinea, tweede zinsdeel, VWEU. Hieruit volgt dat verzoekster niet aantoont dat zij procesbevoegd is.
- 75 Zonder dat het derde onderdeel van de exceptie van niet-ontvankelijkheid hoeft te worden onderzocht, moet het tweede onderdeel van deze exceptie dus worden aanvaard en moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Verzoek tot interventie

- 76 Volgens artikel 142, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering raakt de interventie zonder voorwerp wanneer het verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard. Aangezien het beroep in casu niet-ontvankelijk wordt verklaard, hoeft niet meer te worden beslist op het verzoek om toelating tot interventie van de Slowaakse Republiek.

Kosten

- 77 In de eerste plaats wordt volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en die van de Commissie, met uitzondering van de kosten in verband met het verzoek om toelating tot interventie.

- 78 In de tweede plaats is in artikel 144, lid 10, van het Reglement voor de procesvoering bepaald dat de indiener van een verzoek om toelating tot interventie en de hoofdpartijen ieder hun eigen kosten dragen die verband houden met het verzoek om toelating tot interventie, indien er in de hoofdzaak een einde komt aan het geding voordat op dat verzoek is beslist. In casu dragen verzoekster, de Commissie en de Slowaakse Republiek elk hun eigen kosten in verband met het verzoek om toelating tot interventie.

HET GERECHT (Zevende kamer),

beschikt:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Op het verzoek om toelating tot interventie van de Slowaakse Republiek hoeft niet meer te worden beslist.**
- 3) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie, met uitzondering van de kosten in verband met het verzoek om toelating tot interventie.**
- 4) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa, de Commissie en de Slowaakse Republiek dragen elk hun eigen kosten in verband met het verzoek om toelating tot interventie.**

Luxemburg, 23 mei 2025.

De griffier
V. Di Bucci

De president
K. Kowalik-Bańczyk