



Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

23 mai 2025 *

„Acțiune în anulare – Sistemul European de Supraveghere Financiară – Anchetă pentru încălcarea dreptului Uniunii – Recomandare a EIOPA cu privire la măsurile necesare în vederea respectării dreptului Uniunii – Articolul 17 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 – Act care nu este supus căilor de atac – Inadmisibilitate”

În cauza T-204/24,

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., cu sediul în Bratislava (Slovacia), reprezentată de A. Börner, S. Henrich și S. Förster, avocați,

reclamantă,

împotriva

Autorității Europene de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA), reprezentată de A. Terstegen-Verhaag și S. Dispiter, în calitate de agenți, asistați de H.-G. Kamann, avocat,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus din doamna K. Kowalik-Bańczyk (raportoare), președintă, și domnii E. Buttigieg și G. Hesse, judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

- excepția de inadmisibilitate ridicată de EIOPA prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 16 iulie 2024;
- observațiile reclamantei cu privire la excepția de inadmisibilitate depuse la grefa Tribunalului la 29 august 2024;
- cererile de intervenție ale Republicii Slovace și Comisiei Europene depuse la grefa Tribunalului la 23 iulie și, respectiv, la 2 august 2024,

* Limba de procedură: engleza.

dă prezenta

Ordonanță

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanta, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., solicită anularea Recomandării Autorității Europene de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA) din 16 mai 2022, adresată Národná banka Slovenska, cu privire la măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2009/138/CE (denumită în continuare „actul atacat”).

Istoricul cauzei

- 2 Reclamanta este o întreprindere de asigurare de viață cu sediul în Slovacia și supusă controlului Národná banka Slovenska (Banca Națională a Slovaciei) (denumită în continuare „NBS”).
- 3 La 17 martie 2022, EIOPA a demarat o anchetă în temeiul articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/79/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 48). Această anchetă urmărea să determine dacă NBS își exercitase competențele de control în privința reclamantei în conformitate cu Directiva 2009/138/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II) (JO 2009, L 335, p. 1).
- 4 La 16 mai 2022, EIOPA a adoptat, în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010, actul atacat.
- 5 Cu această ocazie, EIOPA a constatat mai întâi nerespectarea de către reclamantă a normelor referitoare la provizioanele tehnice, la cerința de capital de solvabilitate și la cerința de capital minim, precum și la normele privind investițiile rezultate din Directiva 2009/138 [paragrafele (58)-(80) și (101) din actul atacat]. În continuare, EIOPA a examinat măsurile de control întreprinse de NBS în privința reclamantei și a concluzionat că, întrucât nu a adoptat măsurile corective necesare în timp util și în mod proporțional, NBS a încălcat dreptul Uniunii Europene și nu și-a îndeplinit obligațiile de control care îi revin în temeiul articolului 29 alineatul (1) și al articolului 34 alineatele (1), (2) și (6) din Directiva 2009/138 [paragrafele (81)-(100), (103) și (105) din actul atacat]. În sfârșit, EIOPA a apreciat că NBS trebuia să acționeze în prezent fără întârziere și să adopte măsuri care să îi permită să se conformeze dreptului Uniunii [paragrafele (97), (100), (104) și (105) din actul atacat].
- 6 În consecință, la paragraful (105) din actul atacat, EIOPA a adresat NBS următoarele două „recomandări”:

„(1) NBS ar trebui, în termen de 45 de zile calendaristice [...], să adopte o poziție, să efectueze verificări și să tragă concluzii cu privire la respectarea de către [reclamantă] a [d]eciziei [sale] din 19 aprilie 2021 privind încălcarea [normelor privind] investițiile și a deciziei [sale] din 14 ianuarie 2022 referitoare la încălcarea [normelor privind] provizioanele tehnice.

(2) NBS ar trebui să ia dispozițiile și măsurile necesare, în conformitate cu articolele 76, 138, 139 și 141 din Directiva [2009/138], pentru a garanta respectarea [de către reclamantă a obligațiilor sale] în termenele [...] prevăzute, în cadrul unei strategii de intervenție complete/integrate a NBS care să conducă fie la o redresare structurală și durabilă a tuturor încălcărilor, fie, dacă este adecvat sau obligatoriu, la retragerea autorizației [reclamantei] în temeiul articolului 144 din Directiva [2009/138].”

- 7 Pe de altă parte, EIOPA a invitat NBS să o informeze, în termen de 10 zile, cu privire la dispozițiile pe care le va fi adoptat sau pe care intenționează să le adopte pentru a se conforma dreptului Uniunii [paragraful (106) din actul atacat].
- 8 La 13 septembrie 2022, Comisia Europeană a adoptat, în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010, Avizul C(2022) 6455 final, adresat NBS, cu privire la măsurile necesare pentru a se conforma Directivei 2009/138. Acest aviz a făcut obiectul unei acțiuni în anulare introduse de reclamantă în fața Tribunalului și înregistrate sub numărul de cauză T-179/24.
- 9 La 31 octombrie 2022, NBS a retras autorizația reclamantei (în continuare „decizia de retragere a autorizației”). La 1 iunie 2023, NBS a confirmat această retragere.

Concluziile părților

- 10 Reclamanta solicită Tribunalului:
 - anularea actului atacat;
 - obligarea EIOPA la plata cheltuielilor de judecată.
- 11 EIOPA solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.
- 12 În plus, reclamanta solicită de asemenea Tribunalului, cu titlu de măsuri de organizare a procedurii sau de activități de cercetare judecătorească, obligarea EIOPA să prezinte în esență toate documentele referitoare la procedurile de control care o priveau.

În drept

Cu privire la excepția de inadmisibilitate

- 13 În temeiul articolului 130 alineatele (1) și (7) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, la solicitarea pârâtului, Tribunalul poate să se pronunțe asupra excepției de inadmisibilitate fără a intra în dezbateră fondului. În speță, Tribunalul se consideră suficient de lămurit de înscrisurile de la dosar și decide să se pronunțe fără continuarea procedurii și fără a fi necesară adoptarea măsurilor de organizare a procedurii și nici a măsurilor de cercetare judecătorească solicitate de reclamantă.

- 14 În cadrul excepției de inadmisibilitate, EIOPA susține, în primul rând, că, întrucât actul atacat nu produce efecte juridice obligatorii, acesta nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare, în al doilea rând, că acest act, pe de o parte, este cel mult un act pregătitor, iar pe de altă parte, nu o privește direct pe reclamantă și, în al treilea rând, că acțiunea nu a fost introdusă în termenul de introducere a acțiunii în justiție.
- 15 Reclamanta contestă cele trei aspecte ale excepției de inadmisibilitate. În special, aceasta arată că actul atacat produce efecte juridice obligatorii și poate face, așadar, obiectul unei acțiuni în anulare. Ea explică în esență că acest act impune NBS să ia o măsură prestabilită, și anume retragerea autorizației sale.
- 16 Este necesar să se examineze mai întâi primul aspect al excepției de inadmisibilitate și, prin urmare, să se stabilească dacă actul atacat se numără printre actele susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.
- 17 În temeiul articolului 263 primul paragraf TFUE, instanța Uniunii controlează legalitatea actelor instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii „destinate să producă efecte juridice față de terți”.
- 18 Reiese că acțiunea în anulare, prevăzută la articolul 263 TFUE, este deschisă în privința tuturor măsurilor sau dispozițiilor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, EU:C:1971:32, punctele 39 și 42; a se vedea de asemenea Hotărârea din 15 iulie 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 19 În schimb, orice act al Uniunii care nu produce efecte juridice obligatorii nu intră în sfera controlului jurisdicțional prevăzut la articolul 263 TFUE (a se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 20 Aceasta este în special situația recomandărilor, care nu sunt destinate să producă efecte juridice obligatorii. Astfel, instituind recomandările ca o categorie specifică de acte ale Uniunii și prevăzând expres că acestea „nu sunt obligatorii”, articolul 288 al cincilea paragraf TFUE a intenționat să investească instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii abilitate să le adopte cu o competență de stimulare și de persuasiune, distinctă de competența de a adopta acte cu forță obligatorie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctele 26 și 27, și Hotărârea din 25 martie 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punctele 79, 80 și 82 și jurisprudența citată).
- 21 Cu toate acestea, imposibilitatea de a introduce o acțiune în anulare împotriva unei recomandări nu subzistă atunci când actul atacat, prin conținutul său, nu constituie o veritabilă recomandare (Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 29).
- 22 Pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice obligatorii, este necesar să se examineze substanța acestui act și să se aprecieze efectele sale pe baza unor criterii obiective, precum conținutul actului menționat, ținând seama, dacă este cazul, de contextul în care a fost adoptat, precum și de competențele instituției, ale organului, ale oficiului sau ale agenției Uniunii care este autorul acestuia (a se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599,

punctul 38 și jurisprudența citată). Cu titlu suplimentar, poate fi luat în considerare și criteriul subiectiv legat de intenția autorului actului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 mai 2021, ABLV Bank ș.a./BCE, C-551/19 P și C-552/19 P, EU:C:2021:369, punctul 42).

- 23 În speță, în primul rând, în ceea ce privește conținutul actului atacat, rezumat la punctele 5 și 6 de mai sus, trebuie arătat că acest act se limitează să constate o încălcare a dreptului Uniunii de către reclamantă și de către NBS și să formuleze două recomandări adresate NBS și care expun măsurile care trebuie luate de aceasta pentru a pune capăt acestei încălcări. Aceste măsuri constau în esență în reexaminarea, în termen de 45 de zile, a situației reclamantei și în adoptarea, în privința acesteia din urmă, a unei strategii „globale/integrate” care să conducă fie la redresarea tuturor încălcărilor, fie la retragerea autorizației sale.
- 24 În al doilea rând, în ceea ce privește modul de redactare a actului atacat, este necesar să se constate că, în cele două versiuni autentice ale sale, acest act este descris, atât în titlu, cât și în motivele sale [paragrafele (1), (2), (14), (18), (55), (105) și (106) din actul atacat], ca o „recomandare” („recommendation” în versiunea în limba engleză și „odporúčanie” în versiunea în limba slovacă). Or, trebuie subliniat că referirea la noțiunea de „recomandare” constituie o indicație clară a faptului că conținutul actului menționat nu este destinat să producă efecte juridice obligatorii (Ordonanța din 26 ianuarie 2011, FIBE/Parlamentul, T-550/10, nepublicată, EU:T:2011:19, punctul 19; a se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 1 decembrie 2005, Italia/Comisia, C-301/03, EU:C:2005:727, punctele 21 și 22).
- 25 În plus, actul atacat este redactat în esență în termeni neimperativi, atât în versiunea în limba engleză, cât și în versiunea în limba slovacă. Modul condițional este astfel utilizat în mai multe rânduri și în special în cele două recomandări citate la punctul 6 de mai sus, după cum o dovedește utilizarea termenilor „should” (ar trebui) în limba engleză și „by mala” (ar trebui) în limba slovacă [paragrafele (100), (104) și (105) din actul atacat].
- 26 În al treilea rând, în ceea ce privește contextul adoptării actului atacat și competențele autorului său, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerentul (27) al Regulamentului nr. 1094/2010, articolul 17 din acest regulament instituie un „mecanism în trei etape” atunci când se reproșează unei autorități naționale, în practicile sale de control, o neaplicare sau o aplicare incorectă sau insuficientă a dreptului Uniunii, în special a actelor menționate la articolul 1 alineatul (2) din regulamentul menționat, printre care figurează Directiva 2009/138.
- 27 Într-o primă etapă, în temeiul articolului 17 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010, EIOPA investighează, dacă este cazul, presupusa încălcare sau neaplicare a dreptului Uniunii. La finalul acestei anchete și în temeiul articolului 17 alineatul (3) primul paragraf din același regulament, EIOPA poate adresa autorității naționale în cauză o „recomandare precizând măsurile necesare în vederea respectării dreptului Uniunii”.
- 28 În cadrul unei a doua etape, dacă, în termen de o lună de la primirea recomandării EIOPA, autoritatea națională în cauză nu s-a conformat legislației Uniunii, Comisia poate, în temeiul articolului 17 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010, să emită un „aviz formal prin care să îi ceară [acestei] autorități[...] să ia măsurile necesare pentru a respecta dreptul Uniunii”.
- 29 Într-o a treia etapă, dacă autoritatea națională în cauză nu se conformează avizului formal emis de Comisie în termenul stabilit în acest aviz și dacă sunt îndeplinite anumite condiții, EIOPA poate, în temeiul articolului 17 alineatul (6) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010, să adopte o

„decizie individuală [adresată instituției financiare în cauză] prin care să-i impună acesteia să ia măsurile necesare pentru a se conforma obligațiilor sale în temeiul dreptului Uniunii, inclusiv încetarea oricărei activități”.

- 30 Reiese astfel din modul de redactare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1094/2010 că recomandările emise de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (3) din acest regulament se limitează să „precizeze” măsurile necesare, în timp ce prin avizele formale emise de Comisie în temeiul articolului 17 alineatul (4) din regulamentul menționat și prin deciziile individuale adoptate de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (6) din același regulament „se solicită” destinatarilor lor respectivi să ia măsurile necesare.
- 31 În plus, articolul 17 alineatul (7) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010 prevede că, atunci când adoptă o măsură în legătură cu chestiuni care fac obiectul unui aviz formal emis de Comisie sau al unei decizii individuale a EIOPA, autoritățile naționale în cauză „respectă avizul formal sau decizia, după caz”. În schimb, nici această dispoziție, nici vreo altă dispoziție din Regulamentul nr. 1094/2010 nu prevăd că aceste autorități sunt obligate să se conformeze recomandărilor emise de EIOPA.
- 32 Rezultă astfel atât din modul de redactare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1094/2010, cât și din arhitectura mecanismului în trei etape pe care acest articol îl instituie că recomandările emise de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (3) din acest regulament sunt simple recomandări și nu urmăresc să producă ele însele efecte juridice obligatorii față de autoritatea națională în cauză sau față de instituția financiară în cauză. În schimb, avizele formale emise de Comisie în temeiul articolului 17 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1094/2010 și deciziile individuale adoptate de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (6) din același regulament produc efecte juridice obligatorii față de destinatarii lor.
- 33 Pe de altă parte, Curtea a statuat deja că recomandările emise de Autoritatea Bancară Europeană (ABE) în temeiul unei dispoziții redactate în termeni identici cu cei ai articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010 intrau în categoria actelor Uniunii prevăzută la articolul 288 al cincilea paragraf TFUE și, prin urmare, nu erau destinate să producă efecte obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 2021, *Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2021:249, punctele 79 și 80). Așadar, astfel de recomandări nu sunt susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza *Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2020:729, punctul 82).
- 34 În al patrulea rând și cu titlu complementar, în ceea ce privește intenția autorului actului atacat, niciun element din dosar nu permite să se considere că, prin adoptarea acestui act în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010, EIOPA ar fi dorit, în realitate, să adopte un act cu forță obligatorie, și nu cu o simplă valoare de stimulare și de persuasiune. În special, actul atacat nu conține nicio indicație explicită potrivit căreia NBS ar fi obligată să se conformeze recomandărilor pe care acesta le conține.
- 35 În aceste condiții, având în vedere ansamblul considerațiilor enunțate la punctele 23-34 de mai sus, este necesar să se concluzioneze că actul atacat nu produce efecte juridice obligatorii, astfel încât nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.
- 36 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele reclamantei.

- 37 În primul rând, reclamanta susține că efectul obligatoriu al actului atacat decurge din modul de redactare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1094/2010, din arhitectura mecanismului pe care îl instituie acest articol, precum și din procesul decizional al EIOPA prevăzut la articolul 39 din același regulament.
- 38 În această privință, mai întâi, trebuie arătat că modul de redactare a articolului 17 din Regulamentul nr. 1094/2010 nu susține argumentația reclamantei.
- 39 Pe de o parte, deși articolul 17 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010 prevede că recomandarea EIOPA „preciz[ează] măsurile necesare”, această indicație se limitează să stabilească conținutul recomandării respective și nu are ca efect să confere acesteia un caracter obligatoriu și limitativ în ceea ce privește tipul de măsuri care pot fi luate de autoritatea națională în cauză.
- 40 Pe de altă parte, este, desigur, adevărat că articolul 17 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1094/2010 impune autorității naționale în cauză să informeze EIOPA cu privire la măsurile pe care le-a luat sau pe care intenționează să le ia în vederea respectării dreptului Uniunii. Această obligație de informare, amintită la paragraful (106) din actul atacat (a se vedea punctul 7 de mai sus), nu implică însă faptul că măsurile luate sau preconizate de autoritatea națională în cauză trebuie să fie conforme cu cele care figurează în recomandarea emisă de EIOPA.
- 41 În continuare, rezultă într-adevăr din dispozițiile articolului 39 alineatul (2) prima și a treia teză din Regulamentul nr. 1094/2010 că EIOPA trebuie să informeze „orice destinatar” al unei recomandări menționate la articolul 17 alineatul (3) din același regulament cu privire la intenția sa de a adopta această recomandare pentru a-i permite să își exprime punctul de vedere. Cu toate acestea, contrar celor susținute de reclamantă, nu se poate deduce din aceste dispoziții nici că instituția financiară în cauză este destinatarul recomandării menționate, nici că aceasta din urmă constituie o decizie obligatorie. Astfel, articolul 17 alineatul (3) din regulamentul menționat nu menționează alt destinatar decât autoritatea națională în cauză și nu prevede că o asemenea recomandare produce efecte juridice obligatorii pentru această autoritate sau pentru instituția financiară în cauză.
- 42 În sfârșit, caracterul obligatoriu sau neobligatoriu al recomandărilor emise în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010 nu poate depinde de modalitățile procedurii de adoptare de către Comisie a unui aviz formal în temeiul articolului 17 alineatul (4) din același regulament în ipoteza în care, în urma unei recomandări a EIOPA, autoritatea națională în cauză nu s-ar conforma dreptului Uniunii. Prin urmare, este irelevant faptul că, în această din urmă ipoteză, Comisia poate emite un aviz formal fără a fi obligată să adopte în prealabil „[vreo] măsură de cercetare judecătorească suplimentară”.
- 43 În al doilea rând, reclamanta arată că actul atacat a fost adoptat în cadrul unei proceduri care privește o anumită instituție financiară și care viza măsuri specifice acesteia, precum retragerea autorizației sale. Ea apreciază că, într-o asemenea situație, recomandarea emisă de EIOPA produce efecte juridice obligatorii.
- 44 În această privință, este necesar să se arate că articolul 17 din Regulamentul nr. 1094/2010 vizează, la alineatul (1), orice situație de încălcare a legislației Uniunii de către o autoritate națională, inclusiv și „în special” cazul în care această autoritate „nu [garantează faptul] că o instituție financiară îndeplinește cerințele prevăzute de [dreptul Uniunii]”. Rezultă că împrejurarea că o

recomandare emisă în temeiul acestei dispoziții privește situația unei instituții financiare în special și preconizează măsuri specifice acesteia nu este de natură să îi confere, cu titlu excepțional sau derogatoriu, un caracter obligatoriu.

- 45 Este necesar să se adauge că, contrar celor pretinse de reclamantă, Hotărârea din 25 martie 2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249), menționată la punctul 33 de mai sus, a fost pronunțată în legătură cu o recomandare a ABE care privea situația unei instituții financiare în special, și anume *Korporativna trgovska banka AD*. Rezultă că principiul enunțat în această hotărâre, potrivit căruia recomandările ABE nu urmăresc să producă efecte juridice obligatorii, poate fi transpus, prin analogie, în prezenta cauză.
- 46 În al treilea rând, reclamanta susține în esență că, printr-o luare de poziție definitivă, EIOPA a dorit să limiteze și să anihileze puterea de apreciere a NBS, impunându-i să procedeze la retragerea imediată a autorizației sale, cu excluderea unei abordări mai graduale și a oricărei alte măsuri.
- 47 În această privință, trebuie să se constate, mai întâi, că actul atacat este redactat în termeni care nu au caracter imperativ (a se vedea punctul 25 de mai sus) și se limitează să formuleze recomandări (a se vedea punctul 23 de mai sus), fără a impune sau a interzice NBS să ia vreo măsură specifică.
- 48 În special, EIOPA a lăsat NBS sarcina de a stabili dacă aceasta epuizase efectiv lista măsurilor posibile și proporționale sau dacă, dimpotrivă, existau încă alte măsuri alternative [paragraful (104) din actul atacat]. În consecință, EIOPA doar a recomandat NBS să „ia dispozițiile și măsurile necesare” și nu a invitat-o să procedeze la retragerea autorizației decât dacă această măsură se dovedea „adecvat[ă] sau obligatorie” [a doua recomandare care figurează la paragraful (105) din actul atacat și citată la punctul 6 de mai sus]. Rezultă că reclamanta nu poate susține în mod întemeiat că EIOPA a impus NBS să procedeze la retragerea autorizației sale, cu excluderea unei abordări mai graduale și a oricărei alte măsuri.
- 49 În continuare, pe lângă faptul că EIOPA nu a adoptat o poziție definitivă în ceea ce privește tipul de măsuri care trebuie luate, reclamanta nu poate susține în mod întemeiat că, atunci când o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii și-a format o opinie definitivă și și-a exprimat astfel voința de a pune capăt unei examinări preliminare oarecare, actul adoptat poate face încă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE, astfel cum ar rezulta din Hotărârea din 18 noiembrie 2010, *NDSHT/Comisia* (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punctul 58). Astfel, la punctele 51-56 din această hotărâre, Curtea a statuat în esență numai că, atunci când Comisia, în urma examinării unei plângeri, refuza în mod implicit să inițieze procedura de examinare a ajutoarelor de stat prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, ea nu adopta o simplă măsură provizorie, ci o decizie care avea un caracter definitiv, care producea efecte juridice obligatorii și care, prin urmare, putea face obiectul unei acțiuni în anulare. Această hotărâre privea astfel o ipoteză în care instituția în cauză dispunea de o putere de decizie, iar nu, precum în prezenta cauză, de o simplă competență de recomandare față de autoritatea națională în cauză.
- 50 Pe de altă parte, împrejurarea, chiar presupunând că este dovedită, potrivit căreia EIOPA ar fi exercitat o formă de „presiune politică” asupra NBS pentru ca aceasta să retragă autorizația reclamantei nu este suficientă pentru a considera că această agenție a avut intenția de a depăși competența sa de stimulare și de persuasiune și de a adopta un act cu forță obligatorie neprevăzută la articolul 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010.

- 51 În sfârșit, faptul, chiar admitând că a fost dovedit, că actul atacat a putut juca un rol declanșator în adoptarea Avizului C(2022) 6455 final (a se vedea punctul 8 de mai sus), apoi a deciziei de retragere a autorizației rezultă numai din existența unor proceduri în care intervin și interacționează, pe de o parte, EIOPA și Comisia și, pe de altă parte, autoritățile naționale, printre care și NBS. O astfel de împrejurare nu poate conferi, așadar, un caracter obligatoriu actului atacat.
- 52 În al patrulea rând, reclamanta susține în esență că posibilitatea de a introduce o acțiune directă împotriva actului atacat este necesară pentru a garanta o protecție jurisdicțională efectivă, în conformitate cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Ea explică faptul că o acțiune în fața instanțelor slovace împotriva deciziei de retragere a autorizației, însoțită de o contestație incidentă a legalității actului atacat, ar fi aleatorie și insuficientă.
- 53 În această privință, trebuie amintit că dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum este garantat la articolul 47 primul paragraf din cartă, nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate și în special a normelor referitoare la admisibilitatea acțiunilor introduse direct în fața instanțelor Uniunii. Astfel, condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 263 TFUE trebuie să fie interpretate în lumina dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, fără a se ajunge însă la înlăturarea acestor condiții, care sunt expres prevăzute de Tratatul FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Ačúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 43 și 44 și jurisprudența citată). Prin urmare, interpretarea noțiunii de „act atacabil” în lumina articolului 47 din cartă nu poate conduce la înlăturarea condiției referitoare la efectele juridice obligatorii prevăzută la articolul 263 primul paragraf TFUE fără a depăși competențele atribuite instanțelor Uniunii prin Tratatul FUE (a se vedea Hotărârea din 9 iulie 2020, Republica Cehă/Comisia, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punctul 52 și jurisprudența citată).
- 54 Or, tocmai aceasta ar fi situația dacă reclamantei i s-ar permite să formuleze o acțiune în anulare împotriva unei recomandări a EIOPA care nu constituie un act atacabil, în sensul jurisprudenței citate la punctele 18-22 de mai sus.
- 55 Pe de altă parte, trebuie subliniat că instanța Uniunii este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii, fără nicio excepție și, în special, cu privire la validitatea recomandărilor emise de EIOPA în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1094/2010 (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 25 martie 2021, Bałgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punctele 82 și 83 și jurisprudența citată). Rezultă că, în cadrul unei acțiuni împotriva măsurilor adoptate de NBS și în special împotriva deciziei de retragere a autorizației, instanțele slovace vor putea, dacă este necesar, să sesizeze Curtea cu o procedură de trimitere preliminară în aprecierea validității actului atacat.
- 56 În ceea ce privește dificultățile practice invocate de reclamantă în privința efectivității unei acțiuni în fața instanțelor slovace și a unui control incident al actului atacat, acestea nu par insurmontabile.

- 57 Mai întâi, în ceea ce privește împrejurarea potrivit căreia, în decizia de retragere a autorizației, NBS nu s-ar fi întemeiat pe actul atacat și nici măcar nu ar fi făcut referire la acesta, ea tinde să susțină teza EIOPA potrivit căreia NBS nu s-ar fi conformat acestui act și ar fi adoptat o abordare diferită. Într-o astfel de ipoteză, o trimitere preliminară în aprecierea validității actului menționat s-ar putea dovedi a nu fi necesară.
- 58 În plus, în ceea ce privește caracterul „secret” al documentelor schimbate între NBS, EIOPA și Comisie, instanțele slovace vor putea, dacă este necesar, să solicite NBS să prezinte aceste documente sau, în caz contrar, să solicite EIOPA și Comisiei să le comunice pe acestea din urmă. Astfel, principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE impune în principiu instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii să comunice informațiile solicitate de o instanță națională în cel mai scurt termen posibil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2002, First și Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, punctul 49 și jurisprudența citată).
- 59 În continuare, în ceea ce privește durata și pretinsul caracter nesuspensiv al procedurii în fața instanțelor slovace, reclamanta nu își susține afirmația. În orice caz, lipsa unei căi de atac suspensive împotriva unei decizii nu constituie în mod necesar o încălcare a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 17 decembrie 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punctul 59). Pe de altă parte, rezultă atât din articolul 47 primul paragraf din cartă, cât și din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE că statele membre trebuie să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açucares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 49 și 50 și jurisprudența citată).
- 60 În sfârșit, simpla împrejurare potrivit căreia Comisia a decis, la 24 aprilie 2024, să inițieze o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE împotriva Republicii Slovace, pentru motivul că NBS nu și-ar fi îndeplinit obligațiile în exercitarea competențelor sale de control în privința reclamantei, nu poate, în orice caz, să aibă ca obiect sau ca efect privarea acesteia din urmă de o protecție jurisdicțională efectivă în fața instanțelor slovace.
- 61 Rezultă din tot ceea ce precedă că, în lipsa producerii unor efecte juridice obligatorii, actul atacat nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.
- 62 Prin urmare, fără a fi necesar să se examineze celelalte aspecte ale excepției de inadmisibilitate, al doilea aspect al acestei excepții trebuie admis, iar acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.

Cu privire la cererile de intervenție

- 63 Potrivit articolului 142 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, intervenția rămâne fără obiect atunci când cererea introductivă este declarată inadmisibilă. În speță, întrucât acțiunea este respinsă ca inadmisibilă, nu mai este necesară pronunțarea asupra cererilor de intervenție formulate de Republica Slovacă și de Comisie.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 64 În primul rând, potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de EIOPA, conform concluziilor formulate de aceasta din urmă, cu excepția celor aferente cererilor de intervenție.
- 65 În al doilea rând, în temeiul articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, dacă judecata în cauza principală se finalizează înainte de pronunțarea cu privire la o cerere de intervenție, autorul cererii de intervenție și părțile principale suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție. În speță, reclamanta, EIOPA, Republica Slovacă și Comisia vor suporta, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

dispune:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Nu mai este necesară pronunțarea asupra cererilor de intervenție formulate de Republica Slovacă și de Comisia Europeană.**
- 3) Obligă Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s. să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale (EIOPA), cu excepția celor aferente cererilor de intervenție.**
- 4) Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa, EIOPA, Republica Slovacă și Comisia vor suporta, fiecare, propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.**

Luxemburg, 23 mai 2025.

Grefier
V. Di Bucci

Președinte
K. Kowalik-Bańczyk