



Rättsfallssamlingen

Mål T-179/24

**Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft,
Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s.**

**mot
Europeiska kommissionen**

Tribunalens beslut (sjunde avdelningen) av den 23 maj 2025

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

1. *Talan om ogiltigförklaring – Rättsakter mot vilka talan kan väckas – Begrepp – Akter som har bindande rättsverkningar – Formellt yttrande från kommissionen till en nationell myndighet om de åtgärder som är nödvändiga för att följa unionsrätten – Omfattas (Artikel 263 FEUF; Europaparlamentets och rådets förordning nr 1094/2010, artikel 17.4)*

(se punkterna 31–33 och 35)

2. *Talan om ogiltigförklaring – Fysiska eller juridiska personer – Akter som berör dem direkt och personligen – Villkoret direkt berörd – Kriterier – Formellt yttrande från kommissionen riktat till en nationell myndighet om de åtgärder som är nödvändiga för att följa unionsrätten – Denna myndighet bibehåller ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller frågan huruvida auktorisationen ska återkallas för det finansiella institut som åsidosatt unionsrätten – Detta finansiella instituts talan mot det formella yttrandet – Villkoret direkt berörd ej uppfyllt – Avvisning (Artikel 263 fjärde stycket FEUF; Europaparlamentets och rådets förordning nr 1094/2010, artikel 17.4)*

(se punkterna 46–52 och 75)

Resumé

Tribunalen har att pröva en talan om ogiltigförklaring och avvisar denna talan på grund av att sökandebolaget inte är direkt berört av den angripna rättsakten. I målet uttalar sig tribunalen för första gången om hur formella yttranden från Europeiska kommissionen som riktats till en nationell myndighet med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010¹ och som fastställer nödvändiga åtgärder för att följa unionsrätten ska behandlas vid tvister. Tribunalen preciserar vid detta tillfälle den rättsliga arten av de rättsakter som Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och kommissionen antar med stöd av artikel 17 och således frågan huruvida dessa rättsakter kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

Sökanden, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., är ett livförsäkringsföretag i Slovakien som står under tillsyn av Národná banka Slovenska (Slovakiens centralbank) (nedan kallad NBS). Eiopa hade genomfört en utredning av huruvida NBS hade utövat sina tillsynsbefogenheter gentemot sökandebolaget i enlighet med Solvens II-direktivet.² Till följd av denna utredning antog Eiopa en rekommendation riktad till NBS om de åtgärder som är nödvändiga för att följa Solvens II-direktivet.³ Denna rekommendation är föremål för en talan om ogiltigförklaring som sökandebolaget väckt vid tribunalen och som registrerats under målnummer T-204/24.

Den 13 september 2022 antog kommissionen ett formellt yttrande som riktades till NBS om de åtgärder som är nödvändiga för att följa Solvens II-direktivet (nedan kallad den angripna rättsakten).⁴ I detta formella yttrande fann kommissionen att så länge den nationella myndigheten inte hade vidtagit kontrollåtgärder för att få överträdelserna att upphöra på ett strukturellt och varaktigt sätt, skulle den fortsätta att åsidosätta unionsrätten. Kommissionen konstaterar att NBS stadigvarande har åsidosatt unionsrätten och anger vilka åtgärder NBS ska vidta för att få åsidosättandet att upphöra. Enligt kommissionen rör det sig om att inom en frist på fyra månader anta ett slutligt beslut med kontrollåtgärder som kan säkerställa att unionsrätten iakttas, såsom ett beslut att återkalla sökandens auktorisation.

Till följd av detta formella yttrande återkallade NBS sökandebolagets auktorisation.

Tribunalens bedömning

Tribunalen har att pröva en invändning om rättegångshinder framställd av kommissionen och prövar inledningsvis huruvida den angripna rättsakten utgör en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.

Tribunalen erinrar om att talan om ogiltigförklaring kan väckas med avseende på åtgärder eller bestämmelser som är avsedda att ha bindande rättsverkningar. Även om detta generellt inte är fallet för yttranden, är det inte omöjligt att väcka talan om ogiltigförklaring mot ett yttrande, för det fall att den angripna rättsakten till sitt innehåll inte utgör ett verkligt yttrande.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG (EUT L 331, 2010, s. 48).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (omarbetning) (EUT L 335, 2009, s. 1) (nedan kallat Solvens II-direktivet).

³ Enligt artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010.

⁴ Enligt artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010.

För att avgöra huruvida en rättsakt har bindande rättsverkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande unionsinstitutionens befogenheter. Dessutom kan även det subjektiva kriteriet avseende avsikten hos den som antagit rättsakten beaktas.

Vad gäller det sammanhang i vilket den angripna rättsakten antogs och de befogenheter som tillkommer dess upphovsman, påpekar tribunalen att det i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 införs en "trestegsmekanism" när en nationell myndighet kritiserats för att vid sin tillsyn ha underlåtit att tillämpa unionsrätten eller tillämpat denna felaktigt eller bristfälligt, bland annat vad gäller Solvens II-direktivet.

I det första steget undersöker därför Eiopa, i förekommande fall, den påstådda överträdelsen eller underlåtenheten att tillämpa unionsrätten.⁵ Efter denna utredning får Eiopa till den berörda nationella myndigheten rikta en "rekommendation i vilken den anger vilka åtgärder som krävs för att följa unionsrätten".⁶

I det andra steget, om den berörda nationella myndigheten inte har rättat sig efter unionsrätten inom en månad från mottagandet av Eiopas rekommendation, får kommissionen avge ett "formellt yttrande med krav på [denna myndighet] att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter unionsrätten".⁷

I det tredje steget får Eiopa, om den berörda nationella myndigheten inte rättar sig efter kommissionens formella yttrande inom den tidsfrist som anges i yttrandet och om vissa villkor är uppfyllda anta ett "enskilt beslut riktat till ett finansiellt institut med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, däribland även att upphöra att tillämpa eventuell oförenlig praxis".⁸

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

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

Mot bakgrund av det ovan anförda slår tribunalen fast att de rekommendationer som Eiopa utfärdar med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010 endast är rekommendationer och inte i sig är avsedda att ha bindande rättsverkningar för den berörda nationella myndigheten eller det berörda finansiella institutet. De formella yttranden som kommissionen avger med stöd av

⁵ Enligt artikel 17.2 första stycket i förordning nr 1094/2010.

⁶ Enligt artikel 17.3 första stycket i förordning nr 1094/2010.

⁷ Enligt artikel 17.4 första stycket i förordning nr 1094/2010.

⁸ Enligt artikel 17.6 första stycket i förordning nr 1094/2010.

artikel 17.4 i den förordningen och de individuella beslut som Eiopa antar med stöd av artikel 17.6 i samma förordning har däremot bindande rättsverkningar för dem som de riktar sig till.

Under dessa omständigheter och även med beaktande av den angripna rättsaktens innehåll och lydelse och avsikten hos dess upphovsman, finner tribunalen i förevarande fall att den angripna rättsakten har bindande rättsverkningar för NBS, eftersom den ålägger NBS att inom fyra månader anta ett slutligt beslut med kontrollåtgärder som kan säkerställa att unionsrätten iakttas. Av detta följer, i motsats till vad kommissionen har hävdad, att denna rättsakt kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.

Tribunalen prövar därefter huruvida sökandebolaget har talerätt och, i synnerhet, huruvida sökandebolaget berörs direkt av den angripna rättsakten. Tribunalen erinrar om att villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av den åtgärd mot vilken talan väcks kräver att två villkor är uppfyllda samtidigt. För det första måste åtgärden ha direkt inverkan på dennes rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan att några mellanliggande regler tillämpas.

I förevarande fall föreskrivs i den angripna rättsakten att NBS inom fyra månader ska anta ett slutligt beslut avseende sökanden som innefattar kontrollåtgärder som kan säkerställa att unionsrätten iakttas. Av detta följer att den angripna rättsakten inte lämnar NBS något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller själva principen att ett beslut och kontrollåtgärder ska antas inom en viss tidsfrist.

Däremot anser tribunalen att den angripna rättsakten otvivelaktigt ger NBS ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller arten av de kontrollåtgärder som ska vidtas. Denna rättsakt innebär nämligen varken något åläggande om eller förbud mot att NBS vidtar en särskild åtgärd. Kommissionen har i synnerhet inte ålagt NBS att återkalla sökandens auktorisation. I detta sammanhang begränsades NBS utrymme för skönsmässig bedömning endast av de tillämpliga lagbestämmelserna, enligt vilka tillsynsmyndigheten i ursprungsmedlemsstaten i vissa fall får och i andra fall åläggs att återkalla ett försäkrings- eller återförsäkringsföretags auktorisation.

Tribunalen drar härav slutsatsen att NBS behöll ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av vilka åtgärder som skulle vidtas gentemot sökandebolaget och att det därför endast var de åtgärder som NBS vidtog som direkt kunde påverka sökandebolaget. Det finns således inte något direkt samband mellan den angripna rättsakten och verkningarna av de genomförandeåtgärder som NBS senare vidtagit gentemot sökandebolaget. Tribunalen drar härav slutsatsen att i vart fall det andra kumulativa kriteriet för villkoret att sökandebolaget ska vara direkt berört inte är uppfyllt i förevarande fall. Tribunalen avvisar därför talan.