



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (sjunde avdelningen)

den 23 maj 2025*

”Talan om ogiltigförklaring – Europeiska systemet för finansiell tillsyn – Utredning om överträdelse av unionsrätten – Rekommendation från Eiopa om de åtgärder som ska vidtas för att följa unionsrätten – Artikel 17.3 i förordning (EU) nr 1094/2010 – Rättsakt mot vilken talan inte kan väckas – Avvisning”

I mål T-204/24,

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

sökande,

mot

Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), företrädd av A. Terstegen-Verhaag och S. Dispiter, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten H.-G. Kamann,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

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

justitiesekreterare: V. Di Bucci,

efter den skriftliga delen av förfarandet, bland annat:

- Eiopas invändning om rättegångshinder, framställd genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 16 juli 2024,
- sökandens yttrande avseende invändningen om rättegångshinder, som inkom till tribunalens kansli den 29 augusti 2024,

* Rättegångsspråk: engelska.

- Republiken Slovakiens och Europeiska kommissionens interventionsansökningar som inkom till tribunalens kansli den 23 juli respektive den 2 augusti 2024,

följande

Beslut

- 1 Sökanden, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s., har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) rekommendation av den 16 maj 2022 till Národná banka Slovenska om nödvändiga åtgärder för att följa direktiv 2009/138/EG (nedan kallad den angripna rättsakten).

Bakgrund

- 2 Sökanden är ett livförsäkringsföretag i Slovakien som står under tillsyn av Národná banka Slovenska (Slovakiens centralbank) (nedan kallad NBS).
- 3 Den 17 mars 2022 inledde Eiopa en utredning med tillämpning av artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG (EUT L 331, 2010, s. 48). Syftet med utredningen var att fastställa huruvida NBS hade utövat sina tillsynsbefogenheter i förhållande till sökandebolaget i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 2009, s. 1).
- 4 Den 16 maj 2022 antog Eiopa den angripna rättsakten med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010.
- 5 Vid detta tillfälle konstaterade Eiopa först att sökandebolaget hade åsidosatt bestämmelserna om försäkringstekniska avsättningar, solvenskapitalkravet och minimikapitalkravet samt de investeringsregler som följer av direktiv 2009/138 (punkterna 58–80 och 101 i den angripna rättsakten). Eiopa granskade därefter de kontrollåtgärder som NBS hade vidtagit gentemot sökandebolaget och drog slutsatsen att NBS, genom att inte i tid och på ett proportionerligt sätt ha vidtagit nödvändiga korrigerande åtgärder, hade åsidosatt unionsrätten och sin kontrollskyldighet enligt artiklarna 29.1, 34.1, 34.2 och 34.6 i direktiv 2009/138 (punkterna 81–100, 103 och 105 i den angripna rättsakten). Slutligen ansåg Eiopa att NBS hädanefter skulle agera utan dröjsmål och vidta åtgärder för att följa unionsrätten (punkterna 97, 100, 104 och 105 i den angripna rättsakten).
- 6 I punkt 105 i den angripna rättsakten riktade Eiopa följaktligen följande två ”rekommendationer” till NBS:

”1. NBS ska[,] inom 45 kalenderdagar ..., ta ställning till, utföra kontroller av och dra slutsatser om [sökandebolagets] efterlevnad av [dess] beslut av den 19 april 2021 om överträdelser av [reglerna om] investeringar och [dess] beslut av den 14 januari 2022 om överträdelser av [reglerna om] försäkringstekniska avsättningar.

2. NBS ska vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med artiklarna 76, 138, 139 och 141 i direktiv [2009/138] för att säkerställa att [sökandebolaget uppfyller sina skyldigheter] inom de föreskrivna ... fristerna, inom ramen för en övergripande/integrerad strategi från NBS sida som leder till antingen en strukturell och varaktig återhämtning från alla överträdelser eller, om detta är lämpligt eller obligatoriskt, till att [sökandens] auktorisation återkallas enligt artikel 144 i direktiv [2009/138]”

- 7 Eiopa anmodade dessutom NBS att inom tio dagar underrätta Eiopa om de åtgärder som NBS hade vidtagit eller avsåg att vidta för att följa unionsrätten (punkt 106 i den angripna rättsakten).
- 8 Den 13 september 2022 antog Europeiska kommissionen, med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010, yttrande C(2022) 6455 final, riktat till NBS, om de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktiv 2009/138. Detta yttrande blev föremål för en talan om ogiltigförklaring som sökanden väckte vid tribunalen och registrerades under målnummer T-179/24.
- 9 Den 31 oktober 2022 återkallade NBS sökandebolagets auktorisation (nedan kallat beslutet att återkalla auktorisationen). Den 1 juni 2023 bekräftade NBS denna återkallelse.

Parternas yrkanden

- 10 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara den angripna rättsakten, och
 - förplikta Eiopa att ersätta rättegångskostnaderna.
- 11 Eiopa har yrkat att tribunalen ska
 - avvisa talan, och
 - förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.
- 12 Sökandebolaget har även yrkat att tribunalen, som en åtgärd för processledning eller som en åtgärd för bevisupptagning, ska förelägga Eiopa att förete samtliga handlingar som rör de kontrollförfaranden som berör sökandebolaget.

Rättslig bedömning

Invändningen om rättegångshinder

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

- 14 Eiopa har i sin invändning om rättegångshinder gjort gällande, för det första, att den angripna rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, eftersom den inte har bindande rättsverkningar, och, för det andra, dels att denna rättsakt på sin höjd är en förberedande rättsakt, dels att den inte berör sökanden direkt, och, för det tredje, att talan inte har väckts inom talefristen.
- 15 Sökandebolaget har bestritt de tre delarna av invändningen om rättegångshinder. Sökandebolaget har särskilt gjort gällande att den angripna rättsakten har bindande rättsverkningar och således kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Sökandebolaget har i huvudsak förklarat att denna rättsakt ålägger NBS att vidta en i förväg bestämd åtgärd, nämligen att återkalla sökandebolagets auktorisation.
- 16 Tribunalen ska först pröva den första delen av invändningen om rättegångshinder och följaktligen avgöra huruvida den angripna rättsakten ingår bland de rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.
- 17 Enligt artikel 263 första stycket FEUF ska unionsdomstolen granska lagenligheten av sådana akter antagna av unionens institutioner, organ och byråer "som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man".
- 18 Av detta följer att en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF kan väckas avseende alla åtgärder – oavsett slag eller form – som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar (dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 39 och 42, se även dom av den 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 19 Unionsakter som inte har bindande rättsverkningar omfattas däremot inte av den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 263 FEUF (se dom av den 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 20 Detta gäller särskilt rekommendationer, som inte är avsedda att ha bindande rättsverkningar. Genom att skapa en särskild kategori unionsrättsakter i form av rekommendationer och genom att uttryckligen föreskriva att dessa "inte [ska] vara bindande", syftar artikel 288 femte stycket FEUF till att ge de institutioner, organ och byråer som har befogenhet att anta sådana rekommendationer en möjlighet att motivera och övertyga, som skiljer sig från möjligheten att anta rättsakter med bindande verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkterna 26 och 27, och dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkterna 79, 80 och 82 samt där angiven rättspraxis).
- 21 Det är emellertid inte omöjligt att väcka talan om ogiltigförklaring mot en rekommendation, för det fall att den angripna rättsakten till sitt innehåll inte utgör en verklig rekommendation (dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 29).
- 22 För att avgöra huruvida en rättsakt har bindande rättsverkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande unionsinstitutionens befogenheter (se dom av den 15 juli 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punkt 38 och där angiven rättspraxis). Dessutom kan även det

subjektiva kriteriet avseende avsikten hos den som antagit rättsakten beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB, C-551/19 P och C-552/19 P, EU:C:2021:369, punkt 42).

- 23 Vad för det första gäller innehållet i den angripna rättsakten, som sammanfattats i punkterna 5 och 6 ovan, ska det påpekas att det i denna rättsakt endast konstateras att sökandebolaget och NBS har åsidosatt unionsrätten och föreskrivs två rekommendationer riktade till NBS, i vilka det anges vilka åtgärder NBS ska vidta för att få åsidosättandet att upphöra. Dessa åtgärder består i huvudsak i att inom 45 dagar ompröva sökandebolagets situation och att med avseende på sökandebolaget anta en "övergripande/integrerad" strategi som antingen leder till att samtliga överträdelser åtgärdas eller till att dess auktorisation återkallas.
- 24 Vad för det andra gäller lydelsen av den angripna rättsakten, kan det konstateras att den i de två giltiga versionerna beskrivs, såväl i rubriken som i skälen (punkterna 1, 2, 14, 18, 55, 105 och 106 i den angripna rättsakten), som en rekommendation ("recommendation" i den engelska versionen och "odporúčanie" i den slovakiska versionen). Det ska påpekas att hänvisningen till begreppet rekommendation är en tydlig indikation på att innehållet i rättsakten inte är avsett att ha bindande rättsverkningar (beslut av den 26 januari 2011, FIBE/parlamentet, T-550/10, ej publicerat, EU:T:2011:19, punkt 19, se även, analogt, dom av den 1 december 2005, Italien/kommissionen, C-301/03, EU:C:2005:727, punkterna 21 och 22).
- 25 Dessutom är den angripna rättsakten i huvudsak avfattad i icke tvingande ordalag, såväl i den engelska som i den slovakiska versionen. Konditionalisformen används vid flera tillfällen, bland annat i de två rekommendationer som nämns i punkt 6 ovan, vilket användningen av orden "should" (bör) på engelska och "by mala" (bör) på slovakiska vittnar om (punkterna 100, 104 och 105 i den angripna rättsakten).
- 26 Vad för det tredje gäller det sammanhang i vilket den angripna rättsakten antogs och de befogenheter som tillkommer dess upphovsman, ska det erinras om att det i artikel 17 i förordning nr 1094/2010, såsom framgår av skäl 27 i samma förordning, införs en "trestegsmekanism" när en nationell myndighet kritiseras för att vid sin tillsyn ha underlåtit att tillämpa unionsrätten eller tillämpat denna felaktigt eller bristfälligt, bland annat de rättsakter som avses i artikel 1.2 i förordningen, däribland direktiv 2009/138.
- 27 I ett första steg ska Eiopa, i enlighet med artikel 17.2 första stycket i förordning nr 1094/2010, i förekommande fall undersöka den påstådda överträdelsen eller underlåtenheten att tillämpa unionsrätten. Efter denna utredning och med tillämpning av artikel 17.3 första stycket i samma förordning får Eiopa till den berörda nationella myndigheten rikta en "rekommendation i vilken den anger vilka åtgärder som krävs för att följa unionsrätten".
- 28 I ett andra steg, om den berörda nationella myndigheten inte har rättat sig efter unionsrätten inom en månad från mottagandet av Eiopas rekommendation, får kommissionen, med tillämpning av artikel 17.4 första stycket i förordning nr 1094/2010, avge ett "formellt yttrande med krav på [den nationella myndigheten] att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter unionsrätten".
- 29 I ett tredje steg får Eiopa, om den berörda nationella myndigheten inte rättar sig efter kommissionens formella yttrande inom den tidsfrist som anges i yttrandet och om vissa villkor är uppfyllda, med stöd av artikel 17.6 första stycket i förordning nr 1094/2010, anta ett "enskilt beslut

riktat till ett finansiellt institut med krav på att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, däribland även att upphöra att tillämpa eventuell oförenlig praxis”.

- 30 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 att de rekommendationer som Eiopa utfärdar med stöd av artikel 17.3 i denna förordning begränsar sig till att ”fastställa” vilka åtgärder som ska vidtas, medan de formella yttranden som kommissionen avger med stöd av artikel 17.4 i förordningen och de enskilda beslut som Eiopa antar med stöd av artikel 17.6 i samma förordning ”ålägger” respektive mottagare att vidta nödvändiga åtgärder.
- 31 I artikel 17.7 andra stycket i förordning nr 1094/2010 föreskrivs dessutom att när behöriga myndigheter vidtar åtgärder avseende frågor som är föremål för ett formellt yttrande av kommissionen eller ett individuellt beslut av Eiopa, ”ska de rätta sig efter det formella yttrandet eller, i förekommande fall, beslutet”. Däremot föreskrivs varken i denna bestämmelse eller i någon annan bestämmelse i förordning nr 1094/2010 att dessa myndigheter är skyldiga att följa Eiopas rekommendationer.
- 32 Det framgår nämligen såväl av ordalydelsen i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 som av uppbyggnaden av den trestegsmekanism som införs genom denna artikel att de rekommendationer som Eiopa utfärdar med stöd av artikel 17.3 i denna förordning endast är rekommendationer och inte i sig är avsedda att ha bindande rättsverkningar för den berörda nationella myndigheten eller det berörda finansiella institutet. De formella yttranden som kommissionen avger med stöd av artikel 17.4 i förordning nr 1094/2010 och de individuella beslut som Eiopa antar med stöd av artikel 17.6 i samma förordning har däremot bindande rättsverkningar för dem som de riktar sig till.
- 33 EU-domstolen har för övrigt redan slagit fast att rekommendationer från Europeiska bankmyndigheten (EBA) utfärdade med stöd av en bestämmelse som har samma lydelse som artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010 ingår i den kategori av unionsrättsakter som föreskrivs i artikel 288 femte stycket FEUF och således inte är avsedda att ha bindande rättsverkningar (se dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkterna 79 och 80). Sådana rekommendationer kan således inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona i målet Balgarska Narodna Banka, (C-501/18, EU:C:2020:729, punkt 82).
- 34 Vad för det fjärde gäller avsikten hos den angripna rättsaktens upphovsman finns det inget i handlingarna i målet som tyder på att Eiopa, genom att anta denna rättsakt med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010, i själva verket hade för avsikt att anta en rättsakt med bindande verkan, och inte endast en rättsakt med motiverande och övertygande värde. I synnerhet innehåller den angripna rättsakten inte någon uttrycklig uppgift om att NBS skulle vara skyldigt att följa rekommendationerna i denna.
- 35 Under dessa omständigheter finner tribunalen, mot bakgrund av samtliga överväganden i punkterna 23–34 ovan, att den angripna rättsakten inte har bindande rättsverkningar, vilket innebär att den inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.
- 36 Sökandebolagets argument föranleder inte någon annan bedömning.

- 37 Sökandebolaget har för det första gjort gällande att den angripna rättsaktens bindande verkan följer av ordalydelsen i artikel 17 i förordning nr 1094/2010, av strukturen på den mekanism som införs genom denna artikel och av Eiopas beslutsförfarande enligt artikel 39 i samma förordning.
- 38 Tribunalen påpekar att ordalydelsen i artikel 17 i förordning nr 1094/2010 inte stöder sökandens argument.
- 39 Även om det i artikel 17.3 första stycket i förordning nr 1094/2010 föreskrivs att Eiopas rekommendation "anger vilka åtgärder som krävs", fastställer denna uppgift endast innehållet i rekommendationen och medför inte att rekommendationen blir bindande och uttömmande vad gäller den typ av åtgärder som den berörda nationella myndigheten kan vidta.
- 40 Det är visserligen riktigt att den berörda nationella myndigheten enligt artikel 17.3 andra stycket i förordning nr 1094/2010 är skyldig att informera Eiopa om de åtgärder som den har vidtagit eller avser att vidta för att följa unionsrätten. Denna informationsskyldighet, som det erinras om i punkt 106 i den angripna rättsakten (se punkt 7 ovan) innebär dock inte att de åtgärder som vidtagits eller planeras av den berörda nationella myndigheten måste vara förenliga med dem som anges i Eiopas rekommendation.
- 41 Vidare framgår det av bestämmelserna i artikel 39.2 första och tredje meningarna i förordning nr 1094/2010 att Eiopa ska informera "alla adressater" av en rekommendation som avses i artikel 17.3 i samma förordning om sin avsikt att anta rekommendationen för att göra det möjligt för dem att framföra sina synpunkter. I motsats till vad sökandebolaget har hävdat går det emellertid inte att av dessa bestämmelser dra slutsatsen vare sig att rekommendationen riktar sig till det berörda finansiella institutet eller att rekommendationen utgör ett bindande beslut. I artikel 17.3 i nämnda förordning anges nämligen inte någon annan mottagare än den berörda nationella myndigheten och det föreskrivs inte heller att en sådan rekommendation ska ha bindande rättsverkningar för denna myndighet eller för det berörda finansiella institutet.
- 42 Frågan huruvida de rekommendationer som utfärdas med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010 är bindande eller inte kan slutligen inte vara beroende av formerna för kommissionens antagande av ett formellt yttrande med stöd av artikel 17.4 i samma förordning, för det fall den berörda nationella myndigheten, till följd av en rekommendation från Eiopa, inte skulle följa unionsrätten. Det saknar således betydelse att kommissionen i det sistnämnda fallet kan avge ett formellt yttrande utan att först behöva vidta "någon ytterligare utredningsåtgärd".
- 43 För det andra har sökanden gjort gällande att den angripna rättsakten antogs inom ramen för ett förfarande som avsåg ett särskilt finansiellt institut och som avsåg särskilda åtgärder för detta institut, såsom återkallande av dess auktorisation. Kommissionen anser att Eiopas rekommendation i ett sådant fall har bindande rättsverkningar.
- 44 Det ska i detta hänseende påpekas att artikel 17.1 i förordning nr 1094/2010 avser alla situationer där en nationell myndighet åsidosätter unionsrätten, inbegripet och "särskilt" det fallet att denna myndighet "[underlåter] att säkerställa att ett finansinstitut uppfyller kraven i [unionsrätten]". Av detta följer att den omständigheten att en rekommendation som utfärdats med stöd av denna bestämmelse avser situationen för ett särskilt finansinstitut och rekommenderar särskilda åtgärder för detta institut inte innebär att den, undantagsvis, är tvingande.

- 45 Det ska tilläggas, i motsats till vad sökandebolaget har hävdad, att domen av den 25 mars 2021, *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249), som nämns i punkt 33 ovan, meddelades rörande en rekommendation från EBA som avsåg situationen för ett särskilt finansiellt institut, nämligen *Korporativna targovska banka AD*. Härav följer att den princip som slogs fast i den domen, enligt vilken EBA:s rekommendationer inte är avsedda att ha bindande rättsverkningar, kan överföras analogt på förevarande mål.
- 46 Sökandebolaget har för det tredje gjort gällande att Eiopa genom ett slutgiltigt ställningstagande har velat begränsa och omintetgöra NBS utrymme för skönsmässig bedömning genom att kräva att NBS omedelbart återkallar sökandebolagets auktorisation, i stället för ett mer gradvist tillvägagångssätt och någon annan åtgärd.
- 47 Tribunalen konstaterar härvidlag inledningsvis att den angripna rättsakten är avfattad i icke tvingande ordalag (se punkt 25 ovan) och att det i denna rättsakt endast anges rekommendationer (se punkt 23 ovan), utan att NBS vare sig åläggs eller förbjuds att vidta någon specifik åtgärd.
- 48 Eiopa överlät i synnerhet åt NBS att avgöra om NBS faktiskt hade uttömt förteckningen över möjliga och proportionerliga åtgärder eller om det tvärtom fanns andra alternativa åtgärder (punkt 104 i den angripna rättsakten). Eiopa rekommenderade följaktligen endast NBS att "vidta nödvändiga åtgärder" och anmodade endast NBS att återkalla auktorisationen om denna åtgärd var "lämplig eller obligatorisk" (den andra rekommendationen i punkt 105 i den angripna rättsakten och som anges i punkt 6 ovan). Av detta följer att sökanden inte har fog för att hävda att Eiopa ålade NBS att återkalla sökandebolagets auktorisation, i stället för att vidta ett mer stegvist tillvägagångssätt och någon annan åtgärd.
- 49 Utöver den omständigheten att Eiopa inte slutgiltigt har tagit ställning till vilken typ av åtgärder som ska vidtas, saknar sökanden vidare fog för att hävda att den rättsakt som antas, när en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå har bildat sig en slutlig ståndpunkt och således uttryckt sin vilja att avsluta en preliminär granskning, fortfarande kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, såsom framgår av domen av den 18 november 2010, *NDSHT/kommissionen* (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 58). I punkterna 51–56 i den domen slog domstolen nämligen endast fast att när kommissionen, till följd av prövningen av ett klagomål, underförstått vägrade att inleda det granskningsförfarande avseende statligt stöd som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF, antog den inte endast en interimistisk åtgärd, utan ett beslut som var slutgiltigt, hade bindande rättsverkningar och följaktligen kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Nämnda dom avsåg således en situation där den aktuella institutionen hade befogenhet att fatta beslut och inte, såsom i förevarande mål, enbart en befogenhet att utfärda rekommendationer gentemot den berörda nationella myndigheten.
- 50 Den omständigheten, även om den antas vara styrkt, att Eiopa utövade en form av "politiska påtryckningar" på NBS för att NBS skulle återkalla sökandebolagets auktorisation, räcker inte för att anse att Eiopa hade för avsikt att gå utöver sin befogenhet att motivera och övertyga och att anta en rättsakt med bindande verkan som inte föreskrivs i artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010.
- 51 Den omständigheten slutligen, även om den antas vara styrkt, att den angripna rättsakten kan ha spelat en utlösande roll vid antagandet av yttrande C(2022) 6455 final (se punkt 8 ovan) och därefter av beslutet att återkalla auktorisationen, följer endast av att det finns förfaranden där å ena sidan Eiopa och kommissionen, och, å andra sidan, nationella myndigheter, däribland NBS, deltar och samverkar. En sådan omständighet kan således inte medföra att den angripna rättsakten blir bindande.

- 52 För det fjärde har sökandebolaget i huvudsak gjort gällande att möjligheten att väcka direkt talan mot den angripna rättsakten är nödvändig för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Sökandebolaget har förklarat att det skulle vara slumpartat och otillräckligt att väcka talan vid slovakiska domstolar mot beslutet att återkalla auktorisationen tillsammans med ett prejudiciellt bestridande av den angripna rättsaktens lagenlighet.
- 53 Det ska i detta hänseende erinras om att rätten till ett effektivt domstolsskydd, såsom den garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan, inte syftar till att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande av talan som väckts direkt vid unionsdomstolarna. De villkor som föreskrivs i artikel 263 FEUF ska således tolkas mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd, utan att detta emellertid leder till ett kringgående av de i EUF-fördraget uttryckligen föreskrivna villkoren (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkterna 43 och 44 samt där angiven rättspraxis). Tolkningen av begreppet ”rättsakt mot vilken talan kan väckas” mot bakgrund av artikel 47 i stadgan får därmed inte medföra att villkoret om bindande rättsverkningar sätts åt sidan. Annars skulle de befogenheter som unionsdomstolen tilldelats i EUF-fördraget överskridas (se dom av den 9 juli 2020, Tjeckien/kommissionen, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 54 Så skulle emellertid vara fallet om sökanden hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av en rekommendation från Eiopa som inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkterna 18–22 ovan.
- 55 Det ska dessutom påpekas att unionsdomstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om giltigheten av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, utan undantag, och i synnerhet om giltigheten av Eiopas rekommendationer med stöd av artikel 17.3 i förordning nr 1094/2010 (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkterna 82 och 83 samt där angiven rättspraxis). Av detta följer att slovakiska domstolar, inom ramen för en talan mot de åtgärder som vidtagits av NBS, och särskilt mot beslutet att återkalla auktorisationen, vid behov kan hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen för att pröva den angripna rättsaktens giltighet.
- 56 När det gäller de praktiska svårigheter som sökandebolaget har åberopat med avseende på effektiviteten av en talan vid slovakiska domstolar och en indirekt prövning av den angripna rättsakten, framstår dessa inte som oöverstigliga.
- 57 Vad gäller den omständigheten att NBS, i beslutet att återkalla auktorisationen, inte grundade sin bedömning på den angripna rättsakten och inte ens hänvisade till denna, ger detta stöd för Eiopas uppfattning att NBS inte följde denna rättsakt utan intog ett annat synsätt. I ett sådant fall kan det visa sig att det inte är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande avseende rättsaktens giltighet.
- 58 När det vidare gäller den ”hemliga” arten av de handlingar som utväxlats mellan NBS, Eiopa och kommissionen, kan slovakiska domstolar vid behov kräva att NBS lägger fram dessa handlingar eller, alternativt, begära att Eiopa och kommissionen lämnar ut dem. Principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU innebär nämligen i princip en skyldighet för unionens institutioner, byråer och organ att så snart som möjligt lämna de uppgifter som begärts av en nationell domstol (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2002, First och Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

- 59 Vad dessutom gäller längden på förfarandet vid slovakiska domstolar och påståendet att detta inte har suspensiv verkan, har sökandebolaget inte styrkt sitt påstående. Under alla omständigheter utgör avsaknaden av rättsmedel med suspensiv verkan mot ett beslut inte ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 17 december 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 59). Det framgår dessutom såväl av artikel 47 första stycket i stadgan som av artikel 19.1 andra stycket FEU att medlemsstaterna ska inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2015, T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkterna 49 och 50 samt där angiven rättspraxis).
- 60 Slutligen kan enbart den omständigheten att kommissionen den 24 april 2024 beslutade att inleda ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF mot Republiken Slovakien, med motiveringen att NBS hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter vid utövandet av sina kontrollbefogenheter i förhållande till sökandebolaget, under alla omständigheter inte ha till syfte eller verkan att frånta sökandebolaget ett effektivt domstolsskydd vid slovakiska domstolar.
- 61 Av det ovan anförda följer att den angripna rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, eftersom den inte har bindande rättsverkningar.
- 62 Utan att det är nödvändigt att pröva de övriga delarna av invändningen om rättegångshinder, ska den första delen av denna invändning bifallas och talan avvisas.

Interventionsansökningarna

- 63 Enligt artikel 142.2 i rättegångsreglerna förfaller ändamålet med interventionen när talan avvisas. Eftersom talan ska avvisas finns det i förevarande fall inte längre anledning att pröva de interventionsansökningar som ingetts av Republiken Slovakien och kommissionen.

Rättegångskostnader

- 64 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet ska Eiopas yrkande bifallas, och sökanden ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta Eiopas rättegångskostnader, med undantag för de kostnader som hänför sig till interventionsansökningarna.
- 65 Enligt artikel 144.10 i rättegångsreglerna ska interventionssökanden och parterna, om målet avgörs slutligt innan interventionsansökan har prövats, var och en bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan. I förevarande fall ska sökanden, Republiken Slovakien och kommissionen var och en bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökningarna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Det finns inte längre anledning att pröva de interventionsansökningar som ingetts av Republiken Slovakien och Europeiska kommissionen.**
- 3) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa a.s. ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa), med undantag för de kostnader som hänför sig till interventionsansökningarna.**
- 4) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poistovňa, Eiopa, Republiken Slovakien och kommissionen ska var och en bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökningarna.**

Luxemburg den 23 maj 2025.

Justitiesekreterare
V. Di Bucci

Ordförande
K. Kowalik-Bańczyk