



Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Femte Afdeling)

25. september 2019*

»Passivitets-, erstatnings- og annullationssøgsmål – fri bevægelighed for arbejdstagere – erhvervsfrihed – aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer – påstået tilsidesættelse af denne aftale ved schweiziske love og administrative bestemmelser, der regulerer udøvelse af lægegerningen – anmodning om vedtagelse af foranstaltninger over for Schweiz og krav om erstatning for de lidte tab – EU-Udenrigstjenestens svar – åbenbart, at sagen til dels skal afvises, til dels er åbenbart ugrundet«

I sag T-99/19,

Nathaniel Magnan, Aix-en-Provence (Frankrig), ved advokat J. Fayolle,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved H. Støvlbæk, J. Hottiaux og M. Šimerdová, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående for det første en påstand, der støttes på artikel 265 TEUF, om, at det fastslås, at Kommissionen retsstridigt undlod at træffe foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, efter at aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer (EFT 2002, L 114, s. 6), undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999, angiveligt var blevet tilsidesat, for det andet en påstand, der støttes på artikel 263 TEUF, om annullation af Kommissionens afgørelse om afslag på at træffe foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, hvilken afgørelse er indeholdt i skrivelse af 20. december 2018 fra EU-Udenrigstjenesten, og for det tredje en påstand, der støttes på artikel 268 TEUF og 340 TEUF, om erstatning for det tab, som sagsøgeren angiveligt har lidt siden 2013 på grund af en tilsidesættelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, samt om idømmelse af en tvangsbøde,

har

RET TEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias (refererende dommer), og dommerne A. Dittrich og R. Frendo,

justitssekretær: E. Coulon,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Kendelse

Sagens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Nathaniel Magnan, er alment praktiserende læge og fransk statsborger.
- 2 Den 20. juli 2013 anmodede sagsøgeren de kantonale myndigheder i Genève (Schweiz) om tilladelse til at udøve sit erhverv i denne kanton.
- 3 Ved to dekreter af 1. oktober 2013 meddelte de kantonale myndigheder i Genève sagsøgeren tilladelse til at udøve sit erhverv på eget ansvar, men meddelte ham ikke tilladelse til at praktisere inden for rammerne af den lovpligtige sygeforsikring. Sidstnævnte afgørelse støttes på artikel 55a i loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (schweizisk forbundslov af 18.3.1994 om sygeforsikring), det såkaldte »behovsprincip« (herefter »behovsprincippet«) og på ordonnance du Conseil fédéral suisse du 3 juillet 2013 sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (anordning af 3.7.2013 truffet af det schweiziske forbundsråd om begrænsning af tjenesteudbyderes adgang til at udøve virksomhed inden for rammerne af den lovpligtige sygeforsikring). Behovsprincippet giver det schweiziske forbundsråd mulighed for at gøre retten til at udøve bl.a. lægevirksomhed inden for rammerne af den lovpligtige sygeforsikring afhængig af, at det godtgøres, at der foreligger et behov, dog således at personer, der i mindst tre år har været beskæftiget ved en anerkendt schweizisk institution for forskningsuddannelse, er undtaget. Ved bekendtgørelse af 3. juli 2013 bragte det schweiziske forbundsråd denne mulighed i anvendelse, idet det blev bestemt, at praktiserende læger, som er omfattet af behovsprincippet, ikke måtte praktisere under den lovpligtige sygeforsikring, medmindre det samlede maksimale antal praktiserende læger, der er fastsat i bilaget pr. kanton og pr. speciale, ikke var nået.
- 4 Den 15. november 2013 anlagde sagsøgeren sag ved Tribunal administratif fédéral suisse (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Schweiz, herefter »TAF«) til prøvelse af afgørelsen om ikke at tillade ham at udøve sit erhverv som alment praktiserende læge under den lovpligtige sygeforsikring. Ved den af TAF den 19. marts 2018 afsagte dom fik sagsøgeren ikke medhold. TAF fandt navnlig, at selv om det lægges til grund, at behovsprincippet indebærer en indirekte forskelsbehandling af læger, som er statsborgere i andre medlemsstater, er dette begrundet i hensynet til den offentlige sundhed i overensstemmelse med retspraksis ved Unionens retsinstanser (dommens præmis 9.7). TAF anførte endvidere, at dommen var endelig, da dens afgørelser vedrørende sygeforsikring ikke kunne indbringes for Tribunal fédéral (forbundsdomstol) (dommens præmis 12).
- 5 I maj 2018 underrettede sagsøgeren Europa-Kommissionen om situationen. Den kompetente administrator i Kommissionen (i kontoret E5, »Erhvervskvalifikationer og kompetencer« under »Generaldirektoratet (GD) for det Indre Marked, Erhvervspolitik, Iværksætteri og SMV'er«) besvarede sagsøgerens henvendelse ved e-mails af henholdsvis 30. maj og 7. juni 2018. Han oplyste sagsøgeren om, at Kommissionen var informeret om situationen i Schweiz, og at den sammen med de schweiziske myndigheder arbejdede på at finde en løsning, hvorfor han ikke var i stand til at oplyse sagsøgeren om Kommissionens officielle holdning til TAF's dom af 19. marts 2018. Så vidt han var informeret, overvejede de schweiziske myndigheder bl.a. at ændre visse dele af den schweiziske forbundslov om sygeforsikring.
- 6 Den 23. august 2018 indgav to schweiziske forsikringsselskaber med ansvar for den lovpligtige sygeforsikring en begæring til Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (voldgiftsdomstolen for forsikringsanliggender i kantonen Genève, Schweiz) om, at der blev indledt en forligsprocedure for så vidt angik sammenslutningen SOS médecins de Genève angående betaling af et

beløb til dækning af refusion af fakturaer fra en række læger, som er medlemmer af sammenslutningen, og som ikke var blevet godkendt til at praktisere under den lovpligtige sygeforsikring. Ved skrivelse af 19. oktober 2018 meddelte den lægelige direktør for SOS médecins de Genève, at han var tvunget til at suspendere erhvervsudøvelsen for så vidt angik de berørte læger, herunder sagsøgeren. De pågældende fik den 8. november 2018 lov til at genoptage deres erhverv, efter at der havde fundet forhandlinger sted som led i den ovennævnte forligsprocedure. Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (voldgiftsdomstolen for forsikringsanliggender i kantonen Genève) traf afgørelse den 3. juli 2019, hvorved sammenslutningen blev pålagt at betale et beløb svarende til de fakturaer, som var blevet udstedt af de af sammenslutningens lægelige medlemmer, som denne ikke havde anset for at have godkendelse til at praktisere under den lovpligtige sygeforsikring.

- 7 Den 22. oktober 2018 fremsendte sagsøgeren en skrivelse til Kommissionen med anmodning om, at denne dels skulle »træffe samtlige tilladte retlige foranstaltninger« i henhold til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer (EFT 2002, L 114, s. 6, herefter »aftalen EF-Schweiz«) over for Det Schweiziske Forbund med henblik på, at forskelsbehandlingen af læger med unionsborgerskab omgående bringes til ophør, og dels om erstatning for det tab, som han har lidt siden 2013, nærmere bestemt et beløb på 1 281 444 schweizerfranc (CHF) (ca. 1 121 650 EUR). Sagsøgeren har gjort gældende, at han siden 2013 har været udsat for indirekte forskelsbehandling som følge af, at det var umuligt for ham at etablere sig som alment praktiserende læge i kantonen Genève, ligesom hans erhvervsudøvelse for SOS médecins de Genève havde været stillet i bero siden den 19. oktober 2018. Han har gjort gældende, at denne forskelsbehandling er i strid med retspraksis ved Unionens retsinstanser, og at han ikke har mulighed for, hverken nationalt eller supranationalt, at anke TAF's afgørelse. Han har gjort gældende, at Kommissionen, der er bekendt med denne tilsidesættelse af aftalen EF-Schweiz som følge af forskelsbehandlingen af samtlige læger med unionsborgerskab, i sin egenskab af vogter af traktaterne og EU-rettens anvendelse har pligt til at handle i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, samt at denne institution ikke har truffet nogen form for foranstaltninger med henblik herpå siden 2013.
- 8 Den 20. december 2018 fremsendte Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (herefter »EU-Udenrigstjenesten«) en skrivelse til sagsøgeren som svar på dennes skrivelse af 22. oktober 2018 til Kommissionen. EU-Udenrigstjenesten forsikrede i skrивelsen sagsøgeren om, at den nævnte tjeneste og Kommissionen ville gøre deres yderste for at sikre, at aftalen EF-Schweiz blev anvendt korrekt, og at unionsborgernes rettigheder i Schweiz blev overholdt. EU-Udenrigstjenesten understregede, at spørgsmålet om begrænsning af lægers adgang til arbejdsmarkedet i Schweiz, og specielt i kantonen Genève, siden 2013 havde været genstand for fortsatte drøftelser med de schweiziske myndigheder, men at de schweiziske myndigheder og Unionen havde forskellige opfattelser af, hvorledes aftalen EF-Schweiz skulle fortolkes, og af den retlige bedømmelse af behovsprincippet. EU-Udenrigstjenesten anførte, at Unionens myndigheder ikke uden en tvistbilæggelsesordning havde mulighed for at fremme en løsning i tilfælde af manglende enighed mellem parterne, og at de i erkendelse af denne lakune havde anmodet de schweiziske myndigheder om, at der blev indledt forhandlinger om en institutionel rammeaftale, der gør det muligt at anvende voldgift, og at sager angående spørgsmål om EU-retlige begreber kan indbringes for Den Europæiske Unions Domstol for at sikre en ensartet fortolkning af aftaler med Det Schweiziske Forbund og sikre identiske rettigheder og forpligtelser. EU-Udenrigstjenesten tilføjede, at Unionens myndigheder nøje følger de schweiziske myndigheders udarbejdelse af en ny lov til erstatning af behovsprincippet.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 9 Nærværende sag blev anlagt af sagsøgeren den 18. februar 2019.
- 10 Den 9. april 2019 fremsendte Retten stævningen til Kommissionen og anmodede om, at den i sit svarskrift besvarede et spørgsmål.

- 11 Den 20. juni 2019 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse og besvarede Rettens spørgsmål.
- 12 Den 6. august 2019 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen.
- 13 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Principalt, at det i henhold til artikel 265 TEUF fastslås, at Kommissionen siden 2013 retsstridigt har undladt at træffe samtlige relevante foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, samt at Kommissionen i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF tilpligtes at betale sagsøgeren et beløb på 1 141 198,10 EUR for tab, som denne har lidt siden 2013, samt en tvangsbøde på 500 EUR pr. dag, indtil de schweiziske myndigheder overholder aftalen EF-Schweiz, eller indtil en af parterne udtræder af aftalen.
 - Subsidiært annulation i henhold til artikel 263 TEUF af den stiltiende afgørelse af 20. december 2018 om afslag på omgående at træffe retlige og materielle foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund på grund af tilsidesættelse af aftalen EF-Schweiz samt af den stiltiende afgørelse om afslag på erstatning for de tab, der opstod som følge af denne tilsidesættelse.
- 14 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, da det er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 15 I henhold til artikel 126 i Rettens procesreglement kan den på forslag fra den refererende dommer til enhver tid beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling, såfremt det er åbenbart, at sagen må afvises, eller at sagen er åbenbart ugrundet.
- 16 Retten finder, at den foreliggende sag er tilstrækkeligt oplyst på grundlag af sagens akter, således at den kan træffe afgørelse uden at fortsætte sagens behandling.
- 17 Indledningsvis bemærkes, at den foreliggende sag skal forstås således, at der under denne principalt er blevet nedlagt en påstand om passivitet med henblik på, at Retten i henhold til artikel 265 TEUF fastslår, at Kommissionen har udvist culpøs passivitet, samt en påstand om, at denne i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF tilpligtes at yde erstatning til sagsøgeren samt at betale en tvangsbøde i anledning af den lidt skade. Påstanden om annulation af »den stiltiende afgørelse af 20. december 2018 om afslag på omgående at træffe retlige og materielle foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund på grund af tilsidesættelse af aftalen EF-Schweiz« skal forstås som en subsidiær påstand, for så vidt som den hviler på en antagelse om, at Kommissionen traf afgørelse om de af sagsøgeren fremsatte anmodninger og ikke som den principale påstand, på en antagelse om, at den undlod at træffe afgørelse. Den ligeledes subsidiære påstand om annulation af »den stiltiende afgørelse om afslag på erstatning for de tab, som sagsøgeren led som følge af denne tilsidesættelse« skal ændres til en påstand om, at Unionen ifalder ansvar i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF.

Passivitetspåstanden og erstatningspåstanden

Passivitetspåstanden

- 18 Sagsøgeren har gjort gældende, at behovsprincippet fører til en indirekte forskelsbehandling af schweiziske læger, som primært er uddannet i Schweiz, og som ikke berøres af det nævnte princip, og læger, som er statsborgere i en medlemsstat, og som overvejende er uddannet i Den Europæiske Union, og som berøres umiddelbart af forbuddet mod at praktisere under den lovpligtige schweiziske sygeforsikring. Behovsprincippet bevirker endvidere en forskelsbehandling af læger, der i mindst tre år har været beskæftiget ved en anerkendt schweizisk institution for forskningsuddannelse, og andre. Indførelsen af dette princip udgør en tilsidesættelse af artikel 2, artikel 7 og artikel 13 i aftalen EF-Schweiz, af artikel 55 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22), samt en manglende iagttagelse af Domstolens retspraksis, som Det Schweiziske Forbund accepterede at tage hensyn til ifølge artikel 16, stk. 2, i aftalen EF-Schweiz. De schweiziske myndigheder har endvidere ikke overholdt gensidighedsprincippet. Sagsøgeren har anført, at præmisserne i den af TAF den 19. marts 2018 afsagte dom, hvorefter den omhandlede forskelsbehandling er begrundet i hensynet til den offentlige sundhed, er behæftet med retlige fejl i relation til Domstolens retspraksis og ikke bygger på et videnskabeligt grundlag. Behovsprincippet krænker under alle omstændigheder proportionalitetsprincippet. Sagsøgeren har endvidere anført, at den omhandlede forskelsbehandling for hans vedkommende er så meget mere graverende som følge af, at der ikke kan tages hensyn til hans erfaring fra SOS médecins de Genève, således at der kan gøres undtagelse fra behovsprincippet, og idet forvaltningsmyndighederne i kantonen Genève anvender et direktiv, der kræver, at der fortrinsvis skal ansættes lokale arbejdssøgende frem for grænsearbejdere. Som følge af usikkerheden med hensyn til muligheden for fortsat at praktisere for SOS médecins de Genève befinder sagsøgeren sig i en situation præget af retsusikkerhed.
- 19 For så vidt angår Kommissionens påståede passivitet har sagsøgeren gjort gældende, at skrivelsen af 20. december 2018 er udtryk for et stiltiende afslag på at handle. Ifølge sagsøgeren hævdes det i skrivelsen, at der i mangel af en aftale mellem parterne ikke findes nogen mulighed for at fremme en løsning, hvilket er ukorrekt, idet Unionen på et hvilket som helst tidspunkt kan opsige en af de syv sektoraftaler, der er indgået med Det Schweiziske Forbund, herunder aftalen EF-Schweiz, eller suspendere dens virkninger, og Unionen kunne ligeledes gøre sin indflydelse gældende for så vidt angår de schweiziske myndigheders deltagelse i forskellige europæiske programmer. Under hensyn til Kommissionens opgave som traktaternes vogter og i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning havde denne institution i den foreliggende sag ifølge sagsøgeren pligt til at handle for at sikre gældende EU-ret og beskytte unionsborgernes rettigheder. Kommissionens passivitet kan bl.a. udledes af den omstændighed, at den havde kendskab til den situation, som læger, der er unionsborgere, havde befundet sig i siden 2013, og dens undladelse af at reagere over for opretholdelsen af de vedvarende hindringer for den frie bevægelighed for personer, som den schweiziske lovgivning fører til.
- 20 Kommissionen har gjort gældende, at passivitetspåstanden ikke kan antages til realitetsbehandling. Dels har sagsøgeren ikke ret til at anlægge et passivitetssøgsmål, hvis formål ikke er at få fastslået, at Kommissionen har undladt at vedtage retsakter, som afføder retsvirkninger for denne, og som kan være genstand for et annulationssøgsmål. Dels har Kommissionen gjort gældende, at den i den foreliggende sag råder over selvstændige skønsmålinger, således at enkeltpersoner ikke kan kræve, at institutionen indtager en bestemt holdning. Kommissionen har endvidere oplyst, at den har truffet samtlige tilladte retlige foranstaltninger i henhold til aftalen EF-Schweiz med henblik på at bringe forskelsbehandlingen af læger fra Den Europæiske Union til ophør. Den har i denne forbindelse anført, at den hvert år på mødet i det blandede udvalg vedrørende aftalen EF-Schweiz har rejst spørgsmål om, hvorvidt schweizisk lovgivning er forenelig med bestemmelserne i denne aftale i henhold til aftalens artikel 19, som giver det blandede udvalg en rent politisk beføjelse til at bilægge

tvister mellem parterne. Kommissionens initiativer har således muliggjort, at der er sket fremskridt på flere områder, bl.a. i form af revisionen af det horisontale direktiv for kantonen Genève. Der findes ikke andre tvistbilæggelsesordninger mellem parterne i aftalen EF-Schweiz, specielt ikke en bindende ordning. Den Europæiske Union har endelig ikke pligt til at opsig eller suspendere aftalen EF-Schweiz, som indgår i meget komplekse aftalemæssige forbindelser med Det Schweiziske Forbund, og som under alle omstændigheder er en blandet aftale, hvis opsigelse eller suspension kræver samtykke fra samtlige medlemsstater. Kommissionen slutter heraf, at passivitetssøgsmålet er åbenbart ugrundet.

- 21 Sagsøgeren har i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen af 6. august 2019 gjort gældende, at passivitetssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling, idet skrivelsen af 20. december 2018 ikke hidrører fra Kommissionen, skrivelsen ikke indeholder en stillingtagen, sagsøgeren har anlagt sag inden for de fastsatte frister, og idet Kommissionen siden 2013 har haft mulighed for og pligt til at handle. Sagsøgeren har anført, at såfremt Retten afviser det af ham anlagte søgsmål, bekræfter dette – i mangel af en ordning i henhold til aftalen EF-Schweiz, hvorefter han har mulighed for at indbringe sagen for en supranational ret, der har kompetence i henhold til EU-retten – at han er genstand for retsnægtelse og udgør en tilsidesættelse af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.
- 22 Indledningsvis skal det undersøges, om passivitetspåstanden kan antages til realitetsbehandling.

– Antagelse til realitetsbehandling af passivitetspåstanden

- 23 I henhold til artikel 265, stk. 2, TEUF kan et passivitetssøgsmål kun antages til behandling, hvis den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur har været opfordret til at handle. Hvis institutionen, organet, kontoret eller agenturet ikke har taget stilling inden to måneder efter denne opfordring, kan klagen indbringes inden for en frist på yderligere to måneder. En opfordring til en institution om at handle skal imidlertid være tilstrækkelig udtrykkelig og præcis til, at institutionen kan udlede et nøjagtigt indhold af den beslutning, der ønskes truffet, og det skal ligeledes fremgå af opfordringen, at formålet er at tvinge denne institution til at tage stilling (jf. dom af 23.11.2017, Bionorica og Diapharm mod Kommissionen, C-596/15 P og C-597/15 P, EU:C:2017:886, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 24 I henhold til Domstolens praksis vedrører artikel 265 TEUF passivitet i form af en undladelse af at træffe afgørelse eller tage stilling (jf. dom af 23.11.2017, Bionorica og Diapharm mod Kommissionen, C-596/15 P og C-597/15 P, EU:C:2017:886, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Det fremgår af retspraksis, at artikel 265 stk. 3, TEUF, der giver juridiske eller fysiske personer mulighed for at anlægge passivitetssøgsmål, når en institution har undladt at udstede en retsakt til dem, henstillinger og udtalelser undtaget, skal fortolkes således, at den giver borgerne mulighed for at anlægge et passivitetssøgsmål mod en institution, som har undladt at udstede en retsakt, der skaber bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser, gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling. Der kan endvidere anlægges et passivitetssøgsmål mod undladelsen af at vedtage en forberedende retsakt, hvis den er et nødvendigt forberedende led i en procedure, som skal udmunde i en retsakt, der skaber bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 26.11.1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 23.11.2017, Bionorica og Diapharm mod Kommissionen, C-596/15 P og C-597/15 P, EU:C:2017:886, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 Det følger således af de i præmis 25 nævnte principper, at artikel 265 TEUF ikke giver fysiske og juridiske personer ret til at indbringe en klage i alle tilfælde, hvor institutionerne undlader at tage stilling eller træffe afgørelse efter at være blevet opfordret til at handle. I overensstemmelse med disse principper indtræder denne ret kun i tre tilfælde: såfremt de pågældende personer havde været

adressater for den retsakt, som de nævnte institutioner undlod at rette til dem, såfremt den undladte handling ville have skabt bindende retsvirkninger, som kan berøre deres interesser, gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling, eller såfremt, i det mindste, den nævnte retsakt havde været et nødvendigt forberedende led i en procedure, som skulle udmunde i en retsakt, der skaber bindende retsvirkninger for dem.

- 27 Uanset om de øvrige i præmis 23 og 24 nævnte betingelser for, at passivitetssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling, er opfyldt, bemærkes, at sagsøgerens situation imidlertid ikke svarer til nogen af de tre tilfælde, der er nævnt i præmis 26.
- 28 Det bemærkes i denne henseende indledningsvis, at sagsøgeren ikke ville være adressat for de foranstaltninger, som han opfordrede Kommissionen til at træffe i sin skrivelse af 22. oktober 2018. I denne skrivelse anmodede han således, som han selv formulerede det, institutionen om, at »træffe samtlige tilladte retlige foranstaltninger i henhold til aftalen EF-Schweiz over for [Det Schweiziske Forbund]«.
- 29 Det bemærkes dernæst, at de foranstaltninger, som Kommissionen skulle træffe over for Det Schweiziske Forbund, ikke i sig selv kan antages at indebære en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling for så vidt angår hans ret til at praktisere som læge i kantonen Genève.
- 30 Endelig kan sådanne foranstaltninger ikke betragtes som et nødvendigt forberedende led i en procedure, som skal udmunde i en retsakt, der skaber bindende retsvirkninger for sagsøgeren.
- 31 Det bemærkes således dels, at den eneste tvistbilæggelsesprocedure, der finder anvendelse på fortolkning eller anvendelse af aftalen EF-Schweiz, er den procedure, der fremgår af aftalens artikel 19, hvorefter de kontraherende parter kan indbringe enhver tvist af denne art for det blandede udvalg, der kan bilægge tvisten, idet udvalget med henblik herpå undersøger alle muligheder for at opretholde aftalens rette funktion. Disse bestemmelser indebærer øvrigt ikke en forpligtelse for det blandede udvalg til at opnå resultater for så vidt angår tvistbilæggelsen, men udelukkende til at gøre sig de fornødne bestræbelser.
- 32 Der findes derimod ikke en procedure for tvistbilæggelse i den foreliggende sag, idet dette ville forudsætte, at en af parterne i aftalen EF-Schweiz havde truffet ensidige foranstaltninger over for den anden part. I denne forbindelse bemærkes, at en beslutning om ikke at videreføre aftalen EF-Schweiz eller at opsige den i henhold til aftalens artikel 25, stk. 2 eller stk. 3, som sagsøgeren har nævnt som eksempel, pr. definition ikke kan anses for en sådan forudsætning, idet vedtagelsen af en sådan beslutning ville bringe selve aftalen til ophør.
- 33 Desuden ville den omstændighed, at en af parterne i aftalen EF-Schweiz vedtager ensidige foranstaltninger over for den anden part helt uden for rammerne af den procedure, der skal finde anvendelse, med den begrundelse, at sidstnævnte part har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til den nævnte traktat, pr. definition ikke give nogen garanti for, hvorledes tvisten mellem de nævnte parter ville falde ud. I dette tilfælde tilkommer det nemlig den part, som berøres af de ensidige foranstaltninger, frit og suverænt at beslutte, om den vil efterkomme den anden kontraherende parts fortolkning af aftalen EF-Schweiz (jf. i denne retning analogt kendelse af 3.7.2007, Commune de Champagne m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-212/02, EU:T:2007:194, præmis 94).
- 34 På den anden side er det ganske vist korrekt, at EU-institutionernes udøvelse af deres beføjelser på det internationale område ikke må unddrages domstolskontrol (jf. i denne retning analogt kendelse af 3.7.2007, Commune de Champagne m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-212/02, EU:T:2007:194, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis). Som sagsøgeren har hævdet, er det ligeledes korrekt, at Kommissionen i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU som vogter af traktaterne og aftaler, der er blevet indgået i henhold hertil, skal drage omsorg for den korrekte gennemførelse i et tredjeland af

forpligtelser, som det har indgået i henhold til en aftale med Unionen eller, som i den foreliggende sag, med Unionen og dens medlemsstater (jf. i denne retning analogt dom af 25.7.2008, C.A.S. mod Kommissionen, C-204/07 P, EU:C:2008:446, præmis 94).

- 35 I mangel af bestemmelser i international ret eller EU-retten, som på en eller anden måde inddrager privatpersoner i beslutningsprocessen vedrørende gennemførelsen af aftalen EF-Schweiz, kan sagsøgeren i den foreliggende sag imidlertid ikke af den omstændighed, at Det Schweiziske Forbund har tilsidesat denne aftale – såfremt dette lægges til grund – udlede en ret til at kræve, at Kommissionen træffer foranstaltninger over dette. Såfremt der træffes sådanne foranstaltninger, ville disse alene vedrøre forbindelserne mellem Unionen og et tredjeland, ikke forbindelserne mellem Unionens myndigheder og fysiske eller juridiske personer. Selv om det måtte medgives, at der består en sådan pligt til at træffe foranstaltninger af denne art, ville disse ikke skabe rettigheder for privatpersoner (jf. i denne retning og analogt dom af 13.6.2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, præmis 28-31, og af 10.12.2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 56).
- 36 Det følger således af det ovenfor anførte, at det er åbenbart, at den i sagen nedlagte passivitetspåstand må afvises.
- 37 De anbringender, som sagsøgeren har gjort gældende i sine indlæg vedrørende formalitetsindsigelsen, kan selvsagt ikke anfægte denne konklusion.
- 38 Det bemærkes for det første for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har undladt at tage stilling til den opfordring, som sagsøgeren indgav til den, og om, hvorvidt klagen blev indgivet inden for de frister, der fremgår af artikel 265, stk. 2, TEUF, er det af de i præmis 28-35 ovenfor anførte grunde tilstrækkeligt at erindre om, at det er Rettens opfattelse, at sagsøgerens omstændigheder ikke svarer til nogen af de situationer, der giver fysiske eller juridiske personer ret til at anlægge et passivitetssøgsmål, uanset om de øvrige betingelser for, at et sådant søgsmål kan admitteres, er opfyldt. Selv om det antages, at Kommissionen i den foreliggende sag har undladt at tage stilling, samt at sagsøgeren har anlagt sag inden for de fastsatte frister, er dette irrelevant.
- 39 Det bemærkes for det andet, at spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde mulighed for at træffe ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, samt spørgsmålet om, hvorvidt den havde pligt hertil, ikke er relevante for vurderingen af, hvorvidt det foreliggende passivitetssøgsmål kan admitteres, men udelukkende for vurderingen af, om der skal gives sagsøgeren medhold (jf. i denne retning analogt dom af 29.9.2011, Ryanair mod Kommissionen, T-442/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:547, præmis 27). De af sagsøgeren fremførte argumenter vedrørende disse spørgsmål er følgelig ikke relevante.
- 40 Det bemærkes for det tredje, at der ikke alene dels ved EUF-traktatens artikel 263 og artikel 277, dels ved artikel 267 og ligeledes ved artikel 265 er oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser (jf. dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Selv om betingelserne for, at direkte søgsmål kan antages til realitetsbehandling ved Unionens retsinstanser, ganske vist skal fortolkes i lyset af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, der fastslår den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, fremgår det af fast retspraksis, at denne artikel ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke betingelserne for denne. Denne artikel kræver navnlig ikke, at et retssubjekt betingelsesløst kan anlægge sag til prøvelse af enhver undladelse fra institutionernes side af at træffe afgørelse eller at tage stilling (jf. i denne retning analogt dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97, 98 og 105 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-205/16 P, EU:C:2017:840, præmis 67 og 68).

- 42 Selv om bestemmelserne i artikel 265 TEUF ikke kan fortolkes strengt i den foreliggende sag, henset til princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, står det imidlertid fast, for så vidt angår de i præmis 25 og 26 nævnte betingelser for, at et passivitetssøgsmål, der anlægges af fysiske og juridiske personer, kan antages til realitetsbehandling, at Kommissionens undladelse af at tage stilling til sagsøgerens begæring om at træffe ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund under ingen omstændigheder kan give denne ret til at anlægge en sådan sag. Retten kan følgelig ikke se bort fra de i EUF-traktaten fastsatte betingelser for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, således som disse er blevet fortolket i fast retspraksis, uden at overskride de kompetencer, den er tillagt (jf. i denne retning og analogt kendelse af 24.11.2016, Petraitis mod Kommissionen, C-137/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:904, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I mangel af en ordning i aftalen EF-Schweiz, der giver sagsøgeren mulighed for at indbringe sagen for en supranational ret eller en ret, »der har kompetence i henhold til [EU]-retten«, bemærkes navnlig, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse ikke kan begrunde, at Unionens retsinstanser overskrider de beføjelser, som de er tillagt, alene for at afhjælpe denne mangel.
- 44 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, kan effektivitetsprincippet og ækvivalensprincipper i øvrigt ikke overføres på den foreliggende sag.
- 45 I denne forbindelse bemærkes, at når der ikke findes EU-retlige bestemmelser, må de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, og som er omfattet af medlemsstaternes interne retsorden, ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 7.6.2007, van der Weerd m.fl., C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det er tilstrækkeligt at bemærke, at gennemførelsen af disse principper pr. definition alene kan foretages af de nationale retsinstanser, ikke af Unionens retsinstanser, der anvender de processuelle regler, der er fastsat i selve EU-retten. Unionens retsinstanser skal i øvrigt handle inden for rammerne af de beføjelser, der er blevet tillagt dem ved traktaterne og i overensstemmelse med princippet om den institutionelle ligevægt, således at de ikke kan fravige disse processuelle regler (jf. i denne retning analogt dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (WRC-15), C-687/15, EU:C:2017:803, præmis 40).
- 47 Uanset om den i sagen nedlagte passivitetspåstand kan antages til realitetsbehandling, skal den under alle omstændigheder forkastes af de i det følgende anførte grunde.

– Spørgsmålet, om passivitetspåstanden skal tages til følge

- 48 Det fremgår af fast retspraksis, at det ved afgørelsen af, om en passivitetspåstand skal tages til følge, skal undersøges, om den pågældende institution havde pligt til at handle på det tidspunkt, hvor den modtog den i artikel 265 TEUF omhandlede opfordring (jf. dom af 29.9.2011, Ryanair mod Kommissionen, T-442/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:547, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Som Kommissionen med rette har anført, bemærkes, at denne institution ikke i den foreliggende sag havde pligt til at træffe ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, uanset dens holdning til spørgsmålet om, hvorvidt behovsprincippet er i overensstemmelse med aftalen EF-Schweiz.

- 50 Som Retten allerede har fastslået i præmis 31 og 32 ovenfor, findes der ingen bestemmelser, som kan finde anvendelse på eventuelle tvister mellem de kontraherende parter i aftalen EF-Schweiz vedrørende dens fortolkning eller anvendelse, og som pålægger eller sågar giver Kommissionen beføjelse til at træffe sådanne foranstaltninger. Den har i henhold til aftalens artikel 19 alene mulighed for at forelægge en sådan tvist for det blandede udvalg.
- 51 Det bemærkes i øvrigt, at aftalen EF-Schweiz ikke alene blev indgået med Det Schweiziske Forbund af Unionen, men ligeledes af samtlige medlemsstater. Som Kommissionen nærmere bestemt har anført, indebærer en eventuel vedtagelse af ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund i anledning af en tilsidesættelse af aftalen EF-Schweiz som minimum, at medlemsstaterne samtykker heri.
- 52 Kommissionen har ganske vist i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU beføjelse til at repræsentere Unionen udadtil, og denne beføjelse berettiger den til på Unionens vegne at føre drøftelser med de schweiziske myndigheder med henblik på at gennemføre aftalen samt for at sikre, at den anvendes korrekt. Dette indebærer imidlertid ikke, at den alene på grundlag af denne beføjelse kan beslutte at træffe retligt bindende foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund uden at have opnået Rådet for Den Europæiske Unions udtrykkelige bemyndigelse hertil (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Rådet mod Kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, præmis 36). I mangel af procedurer, der regulerer sådanne foranstaltninger, kræver en eventuel vedtagelse af sådanne, navnlig henset til deres mulige følger, at der foretages en afvejning af de modstående interesser hidrørende fra disse forbindelser mellem Unionen og Det Schweiziske Forbund, hvilket er omfattet af Rådets kompetence (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Rådet mod Kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, præmis 33 og 39).
- 53 En sådan forpligtelse risikerer desuden at anfægte gennemførelsen af aftalen EF-Schweiz, der er én af de syv sektoraftaler, som er indgået med Det Schweiziske Forbund med henblik på at styrke de økonomiske bånd mellem Unionen og dette tredjeland, og som specielt har til formål at gennemføre fri bevægelighed for personer mellem de kontraherende parter på grundlag af de bestemmelser, der gælder i Unionen (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-656/11, EU:C:2014:97, præmis 53 og 55).
- 54 Med henblik på bilæggelse af tvister angående fortolkningen og anvendelsen af aftalen EF-Schweiz er det således væsentligt, at EU-institutionerne og medlemsstaterne har skønsmæssige beføjelser, om ikke diskretionære, så i det mindste så tilstrækkeligt omfattende, at der kan foretages en afvejning af modstående interesser som følge af forbindelserne med Det Schweiziske Forbund, og således at de kan fastlægge den bedst egnede strategi for så vidt angår beskyttelsen af Unionens interesser samt af unionsborgernes og de EU-erhvervsdrivendes interesser (jf. i denne retning og analogt dom af 6.12.2001, Area Cova m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-196/99, EU:T:2001:281, præmis 122-124 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det bemærkes endvidere, at da aftalen EF-Schweiz ikke indeholder bestemmelser om de kontraherende parters vedtagelse af ensidige foranstaltninger, bortset fra bestemmelser om ikke at forlænge eller at opsigte aftalen samt bestemmelserne i aftalens artikel 19 om tvistbilæggelse foretaget af det blandede udvalg, der i henhold til aftalens artikel 14 udtaler sig efter fælles overenskomst, er dette udtryk for de kontraherende parters ønske om at fokusere på forhandling og konsensus for at sikre, at aftalen fungerer tilfredsstillende.
- 56 Under omstændighederne i den foreliggende sag havde Kommissionen følgerig ikke pligt til at træffe de af sagsøgeren begærede foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund. Såfremt det antages, at Kommissionen undlod at tage stilling eller at træffe afgørelse om denne begæring, udgør denne undladelse under ingen omstændigheder passivitet.
- 57 Anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, som sagsøgeren har påberåbt sig, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

- 58 Det fremgår af fast retspraksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver retsundergiven med begrundede forventninger, som en af EU-institutionerne har skabt på baggrund af præcise løfter, som institutionen har afgivet til denne. Retssikkerhedsprincippet indebærer, at EU-lovgivningen er klar, og at retssubjekterne kan forudse dens anvendelse (jf. dom af 17.2.2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, T-14/14 og T-87/14, EU:T:2017:102, præmis 191 og 192 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes imidlertid dels, at sagsøgeren ikke har modtaget præcise løfter fra Kommissionen om, at denne ville træffe ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund i anledning af dets tilsidesættelse af aftalen EF-Schweiz.
- 60 Som tidligere anført findes der således ingen gældende bestemmelser, der forpligter, eller endside bemyndiger, Kommissionen til selv at træffe sådanne foranstaltninger, der under alle omstændigheder ville kræve medlemsstaternes og Rådets samtykke (jf. præmis 50, 51 og 52).
- 61 Kommissionens e-mails af henholdsvis 30. maj og 7. juni 2018 og skrivelsen af 20. december 2018 fra EU-Udenrigstjenesten indeholder i øvrigt blot generelle forsikringer om tilsagn fra Unionens myndigheder om, at disse vil gøre deres yderste for at sikre en korrekt anvendelse af aftalen EF-Schweiz og overholdelse af unionsborgernes rettigheder i Schweiz, samt at de vil følge den lovgivningsmæssige procedure vedrørende ændring af behovsprincippet i Schweiz i samarbejde med de schweiziske myndigheder (jf. præmis 5 og 8).
- 62 For så vidt angår retssikkerhedsprincippet fremgår det på den anden side klart og utvetydigt af bestemmelserne i aftalen EF-Schweiz, at denne aftale ikke på indeværende stadium indeholder andre tvistbilæggelsesprocedurer end den, der er fastsat i aftalens artikel 19, og som giver de kontraherende parter mulighed for at indbringe alle tvister af denne art for det blandede udvalg, men som ikke forpligter dette til at løse denne tvist. Henset til den aktuelt gældende retsstilling giver aftalen EF-Schweiz følgelig ikke Kommissionen adgang til at benytte andre retsmidler for at beskytte de rettigheder, som unionsborgere udleder af aftalen EF-Schweiz i Schweiz, end at indbringe samtlige spørgsmål om, hvorvidt bestemmelser i schweizisk lovgivning og administrative foranstaltninger, der er truffet i henhold til aftalen, er i overensstemmelse med denne for det blandede udvalg.
- 63 Som det fremgår af præmis 33 ovenfor, ville den omstændighed, at en af de kontraherende parter i aftalen EF-Schweiz vedtager ensidige foranstaltninger over for den anden part med den begrundelse, at sidstnævnte har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til aftalen, pr. definition ikke indebære nogen form for sikkerhed for, hvorledes tvisten mellem parterne ville falde ud.
- 64 Sagsøgeren har i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen rejst tvivl om lovligheden af bestemmelserne i aftalen EF-Schweiz med henvisning til, at den ikke giver mulighed for at indbringe sager for en uafhængig retsinstans med henblik på løsning af tvister, der vedrører anvendelse af aftalen. Disse betragtninger kan imidlertid ikke rejse tvivl om, at Kommissionen ikke i den foreliggende sag har pligt til at træffe foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund.
- 65 Det bemærkes således, at artikel 11 i aftalen EF-Schweiz dels giver de personer, der er omfattet af denne aftale, ret til at indgive klage over for de kompetente myndigheder, bl.a. til den kompetente nationale retsinstans. Det fremgår af akterne i den foreliggende sag, at sagsøgeren indbragte en klage til TAF til prøvelse af afgørelsen om, at han ikke blev godkendt til at praktisere under den lovpligtige sygeforsikring. Selv om sagsøgeren har rejst tvivl om denne retsinstans' fortolkning af aftalen EF-Schweiz og gældende EU-ret, har han ikke godtgjort, at denne retsinstans ikke traf en uafhængig afgørelse. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den fremgangsmåde for udpegelse af dommere, som sagsøgeren har påberåbt sig i den foreliggende sag, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at rejse tvivl om deres uafhængighed (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskeretsdomstol, 18.5.1999, Ninn-Hansen mod

Danmark, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, og 26.8.2003, Filippini mod San Marino, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Det fremgår endvidere af sagens akter, at den af Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (voldgiftsdomstolen for forsikringsanliggender i kantonen Genève) den 3. juli 2019 trufne afgørelse kan appelleres til Tribunal fédéral suisse (schweizisk forbundsdomstol). Sagsøgeren har følgelig ikke godtgjort, at han ikke i den foreliggende sag har adgang til en uafhængig retsinstans med henblik på løsning af tvister mellem ham og de schweiziske myndigheder eller mellem hans arbejdsgivere og disse angående hans ret til at praktisere som læge i kantonen Genève.

- 66 Den omstændighed, at aftalen EF-Schweiz ikke indeholder en ordning, der giver Unionens retsinstanser mulighed for at tage stilling til de schweiziske myndigheders anvendelse af denne aftale og EU-retten, kan på den anden side under alle omstændigheder ikke i sig selv bevirke, at Kommissionen har pligt til at træffe ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund. Som det fremgår af præmis 51 og 54, er det i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at vedtagelse af sådanne foranstaltninger i det mindste kræver medlemsstaternes samtykke og Rådets godkendelse, samt at de ikke må være ubetingede, henset til den vide skønsmæssige beføjelse, der kræves af hensyn til, at der kan foretages de nødvendige afvejninger og fastlægges den bedst egnede strategi.
- 67 Selv om den i sagen nedlagte passivitetspåstand ville kunne admitteres, skal den på denne baggrund under alle omstændigheder afvises, idet den er ugrundet.

Påstanden om Unionens ansvar uden for kontraktforhold som følge af Kommissionens påståede culpøse passivitet

- 68 Sagsøgeren har gjort gældende, at han siden 2013 har lidt vedvarende tab som følge af, at det har været umuligt for ham at udøve sin lægegerning som liberalt erhverv i kantonen Genève, og at han fortsat vil lide tab, mindst indtil 2021. Ifølge sagsøgeren omfatter dette indkomsttab, herunder et fremtidigt indkomsttab i forbindelse med en alderspension, samt ideel skade. I sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen har sagsøgeren gjort gældende, at for det tilfælde, at Retten ikke fastslår, at Kommissionen har udvist culpøs passivitet, bør det fastslås, at han har lidt et atypisk, specielt, vedvarende og akkumulerende tab, og at aftalen EF-Schweiz er åbenbart retsstridig, således at Retten i det mindste bør anerkende, at Unionen ifalder objektivt ansvar og følgelig skal yde erstatning for hans tab.
- 69 Kommissionen har gjort gældende, at erstatningssøgsmålet er åbenbart ugrundet.
- 70 Sagsøgerens erstatningspåstande omfatter dels påstand om erstatning for det tab, som han har lidt siden 2013, hvilket principalt støttes på Kommissionens culpøse passivitet, og subsidiært på objektivt ansvar, dels påstand om en tvangsbøde på grund af det tab, som han fortsat vil lide, indtil Det Schweiziske Forbund efterkommer aftalen EF-Schweiz, eller indtil en af parterne i denne aftale udtræder. Retten finder, at påstanden om tvangsbøder bør behandles først.

– Påstanden om pålæggelse af tvangsbøder

- 71 Det bemærkes indledningsvis, at erstatningssøgsmålet i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2, TEUF er et selvstændigt retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper, og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål. Erstatningssøgsmålet adskiller sig fra annullationssøgsmålet ved, at det ikke tilsigter en ophævelse af en bestemt foranstaltning, men derimod erstatning for tab, som er forårsaget af en institution (jf. dom af 24.10.2000, Fresh Marine mod Kommissionen, T-178/98, EU:T:2000:240, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

- 72 Henset hertil har Unionens retsinstanser ikke under et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2, TEUF kompetence til at træffe afgørelse om, at den institution, der anses for at være ansvarlig for den påståede skade, pålægges en tvangsbøde. Pålæggelse af en tvangsbøde har nemlig ikke til formål at erstatte det lidte tab, men alene at tvinge institutionen til at bringe den tilsidesættelse af EU-retten, som lægges den til last, til ophør, enten idet den vedtager eller ophæver en bestemt foranstaltning (jf. i denne retning analogt dom af 17.11.2011, Kommissionen mod Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 42-45).
- 73 Det er følgelig åbenbart, at sagsøgerens påstand om tvangsbøder nødvendigvis må afvises.
- 74 Det bemærkes, at det under alle omstændigheder fremgår af fast retspraksis, at Unionens ansvar uden for kontraktforhold for dets organers retsstridige adfærd som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som Unionens institutioner lægges til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og det påståede tab (jf. kendelse af 6.9.2011, Mugraby mod Rådet og Kommissionen, T-292/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:418, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Det bemærkes navnlig, at ethvert tab, som der nedlægges påstand om erstatning af i forbindelse med et søgsmål vedrørende Unionens ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF, skal være faktisk og sikkert, hvilket det påhviler den sagsøgende part at bevise. Det påhviler sidstnævnte at føre afgørende bevis for såvel eksistensen som omfanget af den skade, vedkommende påberåber sig (jf. dom af 6.9.2018, Klein mod Kommissionen, C-346/17 P, EU:C:2018:679, præmis 147 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Såfremt det antages, at den tvangsbøde, som sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Retten pålægger Kommissionen, har til formål at erstatte det fremtidige tab, som han fortsat vil lide, så længe behovsprincippet fortsat gælder for hans vedkommende, vil et sådant tab pr. definition ifølge retspraksis ikke kunne anses for faktisk og sikkert. Påstanden om tvangsbøder skal følgelig afvises som åbenbart ubegrundet.

– Påstanden om, at Unionen tilpligtes at betale erstatning for det tab, som sagsøgeren har lidt siden 2013

- 76 For så vidt angår retsstridigheden af den adfærd, som lægges institutionerne til last, hvilket er én af de tre betingelser, som kræves opfyldt, for at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, bemærkes, at det ifølge retspraksis kræves, at det skal være godtgjort, at der er sket en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. For så vidt angår kravet om, at tilsidesættelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret, er det afgørende kriterium for, at denne betingelse er opfyldt, at den berørte institution åbenbart og i alvorlig grad har overskredet grænserne for dens skøn. Såfremt institutionen alene råder over et yderst begrænset, eller sågar et ikke-eksisterende skøn, kan en simpel overtrædelse af EU-retten være tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse (jf. kendelse af 6.9.2011, Mugraby mod Rådet og Kommissionen, T-292/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:418, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 I den foreliggende sag er det for det første tilstrækkeligt at bemærke, således som det fremgår af præmis 35, at i mangel af bestemmelser i international ret eller EU-retten, som på en eller anden måde inddrager privatpersoner i beslutningsprocessen vedrørende gennemførelsen af aftalen EF-Schweiz, selv for det tilfælde at det lægges til grund, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser, idet den ikke traf foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, kan denne påståede tilsidesættelse ikke anses for en tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

- 78 For det andet bemærkes under alle omstændigheder, således som det fremgår af præmis 50-52 og 60 ovenfor, at Kommissionen ikke har beføjelse til at træffe sådanne foranstaltninger i forbindelse med gennemførelsen af aftalen EF-Schweiz og under ingen omstændigheder kan træffe sådanne uden medlemsstaternes og Rådets samtykke. Retten bemærkede i øvrigt i præmis 54 om bilæggelse af tvister vedrørende fortolkningen og anvendelsen af aftalen EF-Schweiz, at det er væsentligt, at EU-institutionerne og medlemsstaterne har skønsmæssige beføjelser, om ikke diskretionære, så i det mindste så tilstrækkeligt omfattende, at der kan foretages en afvejning af modstående interesser som følge af forbindelserne med Det Schweiziske Forbund, og således at de kan fastlægge den bedst egnede strategi for så vidt angår beskyttelsen af Unionens interesser samt af unionsborgernes og de EU-erhvervsdrivendes interesser. Kommissionens undladelse af at træffe de af sagsøgeren begærede foranstaltninger kan følgelig under ingen omstændigheder udgøre en åbenbar og alvorlig overskridelse fra denne institutions side af de grænser, der gælder for dens skøn, og følgelig en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den i præmis 76 nævnte retspraksis.
- 79 Af de samme grunde, som er anført i præmis 58-63 ovenfor, kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af retssikkerhedsprincippet ikke rejse tvivl om denne betragtning.
- 80 Det fremgår af det ovenfor anførte, at de af sagsøgeren nedlagte erstatningspåstande i anledning af Kommissionens angiveligt culpøse passivitet skal afvises som åbenbart ugrundede, uden at det er fornødent at undersøge, om sagsøgeren har lidt tab, og om der er sammenhæng mellem dette tab og den passivitet, som lægges Kommissionen til last.
- 81 For så vidt angår sagsøgerens subsidiære argumentation i dennes bemærkninger til formalitetsindsigelsen, nemlig at det pålægges Kommissionen at yde erstatning for de påståede tab på grundlag af objektivt ansvar, er det ufnødent at tage stilling til, om denne argumentation skal anses for at støtte selvstændige påstande, eller om der er tale om nye anbringender, samt i givet fald, om sådanne påstande eller anbringender kan admitteres, bemærkes, at argumentationen er åbenbart ugrundet.
- 82 Domstolen har således allerede fastslået, at der på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke er fastsat en ordning, hvorefter Unionen kan ifalde erstatningsansvar, når et af dens organer ikke har udvist en ulovlig adfærd (jf. i denne retning af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 167 og 179). Denne retspraksis kan overføres på den foreliggende sag, idet bestemmelserne i artikel 340, stk. 2, TEUF i det væsentlige svarer til bestemmelserne i den tidligere artikel 288, stk. 2, EF, som denne retspraksis bygger på.
- 83 Påstanden om, at Unionen pålægges at yde erstatning for det tab, som sagsøgeren har lidt siden 2013, skal følgelig afvises som åbenbart ugrundet.

Påstanden om annullation af Kommissionens påståede afvisning af at handle og påstanden om Unionens erstatningsansvar uden for kontraktforhold

Påstanden om annullation af Kommissionens påståede afvisning af at handle

- 84 Sagsøgeren har gjort gældende, at EU-Udenrigstjenestens skrivelse af 22. december 2018 skal forstås som et afslag på at handle, idet det heri anerkendes, at der forelå en tilsidesættelse af aftalen EF-Schweiz fra Det Schweiziske Forbunds side, og at det, i modsætning til hvad der hævdes i denne skrivelse, var muligt at træffe ensidige foranstaltninger over for dette tredjeland.

- 85 Kommissionen har gjort gældende, at annulationssøgsmålet ikke kan admitteres, for det første fordi skrivelsen af 22. december 2018 ikke er affattet af denne institution, for det andet fordi indholdet af denne skrivelse er oplysende, og for det tredje fordi den nævnte skrivelse ikke affødte nogen bindende retsvirkninger.
- 86 Såfremt det i den foreliggende sag antages, at EU-Udenrigstjenestens skrivelse af 20. december 2018 skal forstås som indeholdende et klart afslag fra Kommissionen på at efterkomme sagsøgerens opfordring til at handle, er det ikke desto mindre åbenbart, at den i sagen nedlagte påstand om annulation skal afvises.
- 87 Det bemærkes i denne forbindelse for det første, således som det fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF, at såfremt der anlægges et annulationssøgsmål af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en retsakt, som denne ikke er adressat for, skal denne person bl.a. være umiddelbart berørt af den nævnte retsakt. Ifølge fast retspraksis kræver betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, som prøves under en sag, at to kumulative betingelser er opfyldt, nemlig, for det første, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og, for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 28.2.2019, Rådet mod Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Det er i den foreliggende sag tilstrækkeligt at bemærke, at den første af de kumulative betingelser, som fremgår af retspraksis, ikke er opfyldt. Det fremgår således af præmis 29 ovenfor, at de foranstaltninger, som Kommissionen vedtager over for Det Schweiziske Forbund, ikke i sig selv vil kunne antages at indebære en væsentlig ændring af sagsøgerens retsstilling for så vidt angår hans ret til at udøve sit erhverv som læge i kantonen Genève. Afslaget på at vedtage sådanne foranstaltninger kan følgelig heller ikke antages umiddelbart at have indvirkning på sagsøgerens retsstilling. Uden at det er fornødent at efterprøve de øvrige betingelser for sagens antagelse til realitetsbehandling i artikel 263, stk. 4, TEUF, er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren ikke berøres umiddelbart af den anfægtede retsakt.
- 89 For det andet fremgår det af præmis 35 ovenfor, at sagsøgeren ikke har ret til at kræve, at Kommissionen træffer ensidige foranstaltninger over for Det Schweiziske Forbund, idet sådanne foranstaltninger alene vedrører forbindelserne mellem Unionen og dens medlemsstater og tredjelande, hvorfor han ikke er berettiget til at indbringe en undladelse af at træffe disse for Unionens retsinstanser. Selv om det i den foreliggende sag antages, at Kommissionen ikke alene har undladt at træffe disse foranstaltninger, men har afslået at gøre det, er det ikke desto mindre åbenbart, at den i sagen nedlagte påstand om annulation af dette afslag skal afvises.

Påstanden om Unionens erstatningsansvar uden for kontrakt

- 90 Som det fremgår af præmis 22 ovenfor, skal påstanden om »[annulation af] den stiltiende afgørelse om afslag på erstatning for de tab, som sagsøgeren led som følge af denne tilsidesættelse« nødvendigvis forstås som en stiltiende påstand om, at Unionen tilpligtes at yde erstatning for det lidte tab i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF. Den argumentation, der er nævnt i præmis 68 ovenfor, støtter følgelig denne påstand.
- 91 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren ikke med føje kan nedlægge påstand om erstatning for de tab, han angiveligt har lidt som følge af institutionens afslag på at handle, idet den ikke er ansvarlig for krænkelse af aftalen EF-Schweiz, som de schweiziske myndigheder har begået.

- 92 Af samme grunde som de i præmis 77-82 ovenfor anførte skal sagsøgerens erstatningspåstande, der støttes på Kommissionens angivelige afslag på at efterkomme sagsøgerens opfordring til at handle, afvises som åbenbart ugrundede. Selv om det antages, at EU-Udenrigstjenestens skrivelse af 20. december 2018 indeholder et sådant afslag, kan det hverken anses for en tilsidesættelse fra Kommissionens side af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i retspraksis, eller som en åbenbar og alvorlig tilsidesættelse fra denne institutions side af de grænser, der gælder for dens skønsmæssige beføjelse, og i konsekvens heraf, en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en sådan retsregel. Et sådant afslag kan endvidere heller ikke antages at udgøre en krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller af retssikkerhedsprincippet. Endelig er der ikke en umiddelbar årsagssammenhæng mellem Kommissionens påståede afslag og de tab, som sagsøgeren har gjort gældende, idet dette afslag, således som det fremgår af præmis 88 ovenfor, ikke kan antages umiddelbart at have indvirkning på sagsøgerens retsstilling.
- 93 Sammenfattende følger det af det ovenfor anførte, at det er åbenbart, at sagen til dels skal afvises, til dels er åbenbart ugrundet.

Sagsomkostninger

- 94 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 95 Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Nathaniel Magnan betaler sagsomkostningerne.

Således bestemt i Luxembourg den 25. september 2019.

E. Coulon
Justitssekretær

D. Gratsias
Afdelingsformand