Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (пети състав)

25 септември 2019 година*

„Иск за установяване на неправомерно бездействие, за обезщетение и жалба за отмяна — Свободно движение на работници — Свобода при избор на професия — Споразумение между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцария, от друга страна, относно свободното движение на хора — Твърдение за нарушение на това споразумение от швейцарските законови и подзаконови разпоредби, регламентиращи упражняването на лекарската професия — Искане за приемане на мерки срещу Швейцария и искане за обезщетение за претърпените вреди — Отговор на ЕСВД — Частично явно недопустим и частично явно лишен от основание иск“

По дело T-99/19

**Nathaniel Magnan**, с местожителство в Екс ан Прованс (Франция), за когото се явява J. Fayolle, адвокат,

ищец,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явяват H. Støvlbæk, J. Hottiaux и M. Šimerdová, в качеството на представители,

ответник,

с предмет, първо, искане на основание член 265 ДФЕС да се установи, че Комисията неправомерно не е приела мерки срещу Конфедерация Швейцария поради твърдяно нарушение на Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцарската конфедерация, от друга страна, относно свободното движение на хора (ОВ L 114, 2002 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 74, стр. 97), подписано в Люксембург на 21 юни 1999 г., второ, искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на решението на Комисията, съдържащо се в писмото на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) от 20 декември 2018 г., с което отказва да приеме мерки срещу Конфедерация Швейцария, и трето, искане на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС за поправяне на вредите, които ищецът твърди, че е претърпял от 2013 г. насам поради нарушение на Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцарската конфедерация, от друга страна, относно свободното движение на хора, както и заплащането на периодична имуществена санкция,

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав),

състоящ се от: D. Gratsias (докладчик), председател, A. Dittrich и R. Frendo, съдии,

* Език на производството: френски.

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

## Определение

### Обстоятелствата по спора

1 Ищецът, г-н Nathaniel Magnan, е общопрактикуващ лекар, френски гражданин.

2 На 20 юли 2013 г. ищецът иска от органите на кантон Женева (Швейцария) разрешение да упражнява професията си в този кантон.

3 С две постановления от 1 октомври 2013 г. органите на кантон Женева разрешават на ищеца да упражнява професията си на собствена отговорност, но не и в рамките на задължителната здравноосигурителна система. Последното решение се основава на член 55a от швейцарския Федерален закон за здравноосигурителната система от 18 март 1994 г., озаглавен „clause de besoin“ (наричан по-нататък „клауза за необходимост“), и на наредбата на швейцарския Conseil fédéral (Федерален съвет) от 3 юли 2013 г. за ограничаване на достъпа на доставчиците на услуги, които практикуват в рамките на задължителната здравноосигурителна система. Клаузата за необходимост предвижда възможността швейцарският Conseil fédéral да постави условие за доказване на необходимост за допускането по-специално на лекарите да практикуват в рамките на задължителната здравноосигурителна система, с изключение на лицата, упражнявали професията си не по-малко от три години в признато швейцарско заведение за следдипломна квалификация,. С наредба от 3 юли 2013 г. швейцарският Conseil fédéral прилага тази възможност, като предвижда, че визираните в клаузата за необходимост практикуващи лекари могат да практикуват в рамките на задължителната здравноосигурителна система само ако не е достигнат определеният в приложение общ максимален брой практикуващи лекари за кантон и за специалност.

4 На 15 ноември 2013 г. ищецът подава до Tribunal administratif fédéral suisse (Швейцарски федерален административен съд, наричан по-нататък „ФАС“) жалба срещу решението да не му бъде разрешено да упражнява професията си на общопрактикуващ лекар в рамките на задължителната здравноосигурителна система. С решение от 19 март 2018 г. тази юрисдикция отхвърля по същество посочената жалба. Тя по-специално счита, че ако се предположи, че с клаузата за необходимост се установява непряка дискриминация по отношение на лекарите, граждани на държавите членки, тя е обоснована поради съображения, свързани с общественото здраве, в съответствие с практиката на съдилищата на Европейския съюз (точка 9.7 от съдебното решение). Освен това тя отбелязва, че тъй като постановените от нея решения в областта на здравното осигуряване не подлежат на обжалване пред Tribunal fédéral (Федерален съд), решението ѝ е окончателно (точка 12 от съдебното решение).

5 През май 2018 г. ищецът информира Европейската комисия за това положение. Компетентният администратор в Комисията (в отдел E5 „Професионални квалификации и компетентности“ на генерална дирекция (ГД) „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“) отговаря на ищеца с електронни писма от 30 май и от 7 юни 2018 г. Той го уведомява, че Комисията е била информирана за положението в Швейцария и работи с швейцарските органи за намиране на разрешение, поради което той не е в състояние да му съобщи официалното становище на Комисията относно решението на ФАС от 19 март 2018 г. По-специално, според информацията, с която разполага, швейцарските органи са обсъждали изменения на някои части от швейцарския Федерален закон за здравноосигурителната система.

6 На 23 август 2018 г. две швейцарски застрахователни компании, на които е възложено задължителното здравно осигуряване, подават искане за помирение до Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Арбитражен съд по въпросите на застраховането на кантон Женева, Швейцария) срещу сдружението SOS médecins de Genève за заплащането на сума, съответстваща на възстановените плащания по фактурите на няколко лекари, членове на това сдружение, на които не било разрешено да практикуват в рамките на задължителната здравноосигурителна система. С електронно писмо от 19 октомври 2018 г. лекарят, ръководещ SOS médecins de Genève, съобщава, че е бил принуден временно да спре дейността на тези лекари, един от които е ищецът. Впоследствие на 8 ноември 2018 г. след заседанието, проведено в рамките на посоченото по-горе помирително производство, на същите е разрешено да възстановят дейността си. На 3 юли 2019 г. Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Арбитражен съд по въпросите на застраховането на кантон Женева) постановява решение, с което осъжда посоченото сдружение да заплати сума, съответстваща на възстановените суми по фактурите на лекарите — членове на сдружението, за които приема, че нямат разрешение да практикуват в рамките на задължителната здравноосигурителна система.

7 На 22 октомври 2018 г. ищецът изпраща на Комисията писмена покана, с която иска от последната, от една страна, да „вземе всички юридически мерки, позволени“ от Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцарската конфедерация, от друга страна, относно свободното движение на хора (ОВ L 114, 2002 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 74, стр. 97, наричано по- нататък „ССДХ“), срещу Конфедерация Швейцария, за да се преустанови незабавно дискриминацията по отношение на лекарите, граждани на Съюза, и от друга страна, да поправи икономическите вреди, претърпени от него от 2013 г. насам, съответстващи на сумата от 1 281 444 CHF (швейцарски франкове) (около 1 121 650 EUR). В посочената покана ищецът твърди, че от 2013 г. търпи непряка дискриминация поради невъзможността да се установи като общопрактикуващ лекар в кантон Женева и че осъществяваната от него дейност в SOS médecins de Genève е била временно спряна, считано от 19 октомври 2018 г. Той поддържа, че тази дискриминация противоречи на практиката на съдилищата на Съюза и че не е разполагал с възможност да обжалва на национално или наднационално равнище решението на ФАС. Той твърди, че при нарушението на ССДХ, което произтича от тази дискриминация по отношение на всички лекари, граждани на Съюза, в качеството си на пазител на Договорите и на гарант за прилагането на правото на Съюза съгласно член 17, параграф 1 ДЕС Комисията е била длъжна да предприеме действия и че тя не е взела никаква мярка в това отношение от 2013 г. насам.

8 На 20 декември 2018 г. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) изпраща писмо до ищеца в отговор на писмената му покана от 22 октомври 2018 г. до Комисията. В посоченото писмо ЕСВД уверява ищеца, че тази служба и Комисията правят всичко, за да гарантират правилно прилагане на ССДХ и зачитането на правата на гражданите на Съюза в Швейцария. В него тя твърди, че въпросът за ограничаването на достъпа на лекарите до трудовия пазар в Швейцария, и в частност в кантон Женева, от 2013 г. е предмет на продължителни обсъждания с швейцарските органи, но между тях и органите на Съюза съществуват различия във връзка с тълкуването на ССДХ и с правната преценка на клаузата за необходимост. Тя уточнява, че при липсата на механизъм за уреждане на споровете органите на Съюза не разполагат със средства да предпочетат дадено разрешение при липсата на съгласие между страните и че давайки си сметка за тази непълнота, са поискали от швейцарските органи да бъде договорено институционално рамково споразумение, което да позволи да се прибягва до арбитража и до сезирането на Съда на Европейския съюз по въпросите относно понятията от правото на Съюза, за да се гарантира еднакво тълкуване на споразуменията, сключени с Конфедерация Швейцария, и да се гарантират еднакви права и задължения. Тя добавя, че органите на Съюза следят внимателно процеса по изготвяне от швейцарските органи на нов закон, който да замени клаузата за необходимост.

**Производство и искания на страните**

9 На 18 февруари 2019 г. ищецът предявява настоящия иск.

10 На 9 април 2019 г. Общият съд изпраща исковата молба на Комисията, като я приканва да отговори на въпрос в рамките на писмената защита.

11 На 20 юни 2019 г. Комисията подава възражение за недопустимост и отговаря на въпроса на Общия съд.

12 На 6 август 2019 г. ищецът представя становище по възражението за недопустимост.

13 Ищецът иска от Общия съд:

– от една страна, на основание член 265 ДФЕС да установи, че считано от 2013 г., Комисията неправомерно не е взела всички подходящи мерки срещу Конфедерация Швейцария, и да осъди Комисията на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС да му заплати сумата от 1 141 198,10 EUR за претърпените вреди, считано от 2013 г., и да заплаща периодична имуществена санкция от 500 EUR на ден до спазването на ССДХ от швейцарските органи или до оттеглянето на една от страните по това споразумение,

– от друга страна, да отмени на основание член 263 ДФЕС решението от 20 декември 2018 г. за мълчалив отказ спешно да бъдат взети юридически и фактически мерки срещу Конфедерация Швейцария поради нарушението на ССДХ и решението за мълчалив отказ да се обезщетят вредите, претърпени поради това нарушение.

14 Комисията иска от Общия съд:

– да отхвърли иска като явно недопустим,

– да осъди ищеца да заплати съдебните разноски.

**От правна страна**

15 Съгласно член 126 от Процедурния му правилник, когато искът или жалбата е явно недопустим(а) или явно лишен(а) от всякакво правно основание, Общият съд може по предложение на съдията докладчик във всеки един момент, без да провежда докрай производството, да реши да се произнесе с мотивирано определение.

16 В случая Общият съд счита, че делото е достатъчно изяснено от доказателствата по преписката, и решава да се произнесе, без да провежда докрай производството.

17 В самото начало следва да се посочи, че настоящият иск трябва да се тълкува като основано на неправомерно бездействие главно искане Общият съд да установи на основание член 265 ДФЕС виновно бездействие от страна на Комисията и да я осъди на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС да обезщети ищеца и да му заплаща периодична имуществена санкция за претърпените вреди. Искането за отмяна на „решението от 20 декември 2018 г. за мълчалив отказ да се вземат спешно юридически и фактически мерки срещу [Конфедерация Швейцария] поради нарушението на ССДХ“ трябва да се разбира в смисъл, че е предявено при условията на евентуалност, тъй като то се основава на схващането, че Комисията се е произнесла по исканията на ищеца, за разлика от твърдението за бездействие от страна на последната в рамките на главното искане. Що се отнася до предявеното също при условията на евентуалност

искане за отмяна на „решението за мълчалив отказ да се обезщетят вредите, претърпени от ищеца поради това нарушение“, то трябва да се преквалифицира като искане да бъде осъден Съюзът на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС.

***По искането за установяване на неправомерно бездействие и свързаното с него искане за заплащане на обезщетение***

*По искането за установяване на неправомерно бездействие*

18 Ищецът твърди, че клаузата за необходимост установява непряка дискриминация между швейцарските лекари, които са се обучавали главно в Швейцария и следователно не са засегнати от посочената клауза, и лекарите, граждани на държава членка, които са се обучавали главно в Съюза и са пряко засегнати от забраната да практикуват в рамките на швейцарската задължителна здравноосигурителна система. Тази клауза за необходимост установявала също така дискриминация между лекарите, упражнявали професията си поне три години в признато швейцарско заведение за следдипломна квалификация, и останалите лекари. Въвеждането на тази клауза представлявало нарушение на членове 2, 7 и 13 от ССДХ и на член 55 от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3), както и неспазване на практиката на Съда, с която Конфедерация Швейцария се била задължила да се съобразява съгласно член 16, параграф 2 от ССДХ. Освен това швейцарските органи не спазвали принципа на реципрочност. Ищецът твърди, че мотивите на решението на ФАС от 19 март 2018 г., обосноваващи разглежданата дискриминация с оглед на цели, свързани с общественото здраве, са опорочени от грешка при прилагане на правото в светлината на практиката на Съда и не са валидни от научна гледна точка. Клаузата за необходимост при всяко положение нарушавала принципа на пропорционалност. Ищецът добавя, че спрямо него разглежданата дискриминация е утежнена поради факта, че опитът му в SOS médecins de Genève не може да се вземе предвид с оглед освобождаване от прилагането на клаузата за необходимост и поради прилагането от публичната администрация на кантон Женева на директива, налагаща при назначаване на работа да се предпочитат местните кандидати за работа пред пограничните работници. Поради несигурността на възможността да продължи да практикува в SOS médecins de Genève той се оказал в положение на правна несигурност.

19 Що се отнася до твърдяното неправомерно бездействие на Комисията, ищецът твърди, че писмото от 20 декември 2018 г. представлява мълчалив отказ да се предприемат действия. Според него съдържащото се в това писмо твърдение, че няма никакъв начин да се предпочете дадено разрешение при липсата на съгласие на страните, било неточно, тъй като Съюзът можел да денонсира във всеки момент едно от седемте секторни споразумения, сключени с Конфедерация Швейцария, сред които е ССДХ, или да суспендира действието му и също така можел да предприеме действия във връзка с участието на швейцарските органи в различни европейски програми. Според ищеца, предвид задачата ѝ на пазител на Договорите и в съответствие с принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, в случая Комисията била длъжна да действа с оглед защитата на достиженията на Съюза и закрилата на правата на гражданите на Съюза. Бездействието ѝ се установявало по-специално от това, че от 2013 г. тя била запозната с положението на лекарите, граждани на Съюза, и от липсата на отговор от нейна страна относно повтарящите се пречки за свободното движение на хора, които произтичали от швейцарското законодателство.

20 Комисията твърди, че искането за установяване на неправомерно бездействие е недопустимо. От една страна, ищецът нямал право да предяви иск за установяване на бездействие, чиято цел не е да се констатира, че Комисията не е приела актове, които пораждат правни последици за него и

които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна. От друга страна, Комисията твърди, че в случая разполага с дискреционно право на преценка, подобно на това да открие процедура за установяване на неизпълнение на задължения, изключваща правото на частноправните субекти да изискват от нея да изрази становище в определен смисъл. Впрочем Комисията твърди, че е взела всички разрешени от ССДХ юридически мерки, за да се преустанови дискриминацията по отношение на лекарите от Съюза. В това отношение тя отбелязва, че на всяко годишно заседание на съвместния комитет на ССДХ е повдигала въпроса за съвместимостта на швейцарското законодателство с разпоредбите на това споразумение, на основание член 19 от него, който предоставя на съвместния комитет компетентността да урежда по изцяло политически начин споровете между страните. Така инициативите ѝ позволили да бъде постигнат напредък по много преписки, по-специално по преразглеждането на хоризонталната директива в кантон Женева. Не съществувал друг механизъм за уреждане на споровете между страните по ССДХ, в частност обвързващ механизъм. На последно място, Съюзът не бил длъжен да прекрати или да суспендира действието на ССДХ, което се вписва в много сложно договорно отношение с Конфедерация Швейцария и което при всяко положение е споразумение със смесен характер, чието прекратяване или суспендиране предполага съгласието на всички държави членки. Въз основа на изложеното тя заключава, че искът за установяване на неправомерно бездействие е лишен от всякакво основание.

21 В становището си относно възражението за недопустимост от 6 август 2019 г. ищецът твърди, че искът за установяване на неправомерно бездействие е допустим, тъй като Комисията не е автор на писмото от 20 декември 2018 г., че това писмо не съдържа становище, че е предявил иска в указания срок и че Комисията е имала възможността и задължението да предприеме действия от 2013 г. насам. Той твърди, че отхвърлянето на иска му като недопустим от Общия съд при липсата на какъвто и да е предвиден в ССДХ механизъм, който да му позволи да получи достъп до наднационален съд, компетентен в областта на правото на Съюза, би утвърдило отказа от правосъдие спрямо него и би представлявало нарушение на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и засягане на принципите на ефективност и на равностойност.

22 Най-напред следва да се разгледа допустимостта на искането за установяване на неправомерно бездействие.

*– По допустимостта на искането за установяване на неправомерно бездействие*

23 Съгласно член 265, втора алинея ДФЕС искът за установяване на неправомерно бездействие е допустим само ако съответната институция, орган, служба или агенция преди това е поканена да действа. Ако след изтичане на срок от два месеца от тази покана съответната институция, орган, служба или агенция не се е произнесла, този иск може да бъде заведен в нов двумесечен срок. Поканата към дадена институция за предприемане на действие обаче трябва да бъде достатъчно експлицитна и точна, за да ѝ позволи да узнае конкретното съдържание на решението, което се иска тя да вземе, и трябва също така да разкрива ясно намерението тази институция да бъде задължена да изрази становище (вж. решение от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия, C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 54 и цитираната съдебна практика).

24 Съгласно практиката на Съда член 265 ДФЕС се отнася до неправомерно бездействие, което се изразява в неприемане на решение или неизразяване на становище (вж. решение от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия, C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 52 и цитираната съдебна практика).

25 Съгласно съдебната практика член 265, трета алинея ДФЕС, който предоставя на юридическите и физическите лица възможността да предявят иск за установяване на неправомерно бездействие, когато институция е пропуснала да приеме по отношение на тях акт, различен от препоръка или становище, трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на частноправните субекти да предявят иск за установяване на неправомерно бездействие срещу институция при пропуск от нейна страна да приеме акт, пораждащ задължително правно действие, което може да засегне интересите на ищеца, като измени съществено правното му положение. Освен това искът за установяване на неправомерно бездействие може да бъде предявен при пропуск да бъде приет подготвителен акт, ако той представлява необходимата предпоставка за развитието на производство, което трябва да приключи с акт, пораждащ задължително правно действие (в този смисъл вж. решения от 26 ноември 1996 г., T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, т. 59 и цитираната съдебна практика и от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия, C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 53 и цитираната съдебна практика).

26 Поради това от припомнените в точка 25 по-горе принципи следва, че член 265 ДФЕС не предоставя на физическите и юридическите лица правото да предявят иск срещу всяко неизразяване на становище или неприемане на решение от страна на институциите след изпратена до тях покана. Всъщност съгласно посочените принципи това право е налице само в три хипотези: когато лицата биха били адресати на акта, който институциите е трябвало да адресират до тях, когато пропуснатият акт би имал задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите им, като изменят съществено правното им положение или най-малкото, когато посоченият акт представлява необходимата предпоставка за производство, което може да приключи с акт, пораждащ задължителни правни последици по отношение на тях.

27 В случая обаче, независимо от това дали другите, посочени в точки 23 и 24 по-горе условия за допустимост на иска за установяване на неправомерно бездействие са били изпълнени, при всяко положение трябва да се приеме, че положението на ищеца не съответства на нито една от споменатите в точка 26 по-горе хипотези.

28 В това отношение, най-напред, следва да се констатира, че ищецът не е адресат на мерките, които той приканва Комисията да приеме в писмото си от 22 октомври 2018 г. Всъщност в това писмо, според собствените му думи, той иска от тази институция да „вземе всички разрешени от ССДХ юридически мерки срещу [Конфедерация Швейцария]“.

29 На следващо място, уместно е да се отбележи, че сами по себе си приети от Комисията мерки срещу Конфедерация Швейцария не биха могли да изменят съществено правното положение на ищеца с оглед правото му да упражнява лекарската професията в кантон Женева.

30 На последно място, такива мерки не могат да се разглеждат като необходимата предпоставка за производство, което може да приключи с акт, пораждащ задължително правно действие по отношение на ищеца.

31 Всъщност, от една страна, следва да се констатира, че единственото производство за уреждане на спорове, приложимо за тълкуването или прилагането на ССДХ, е предвиденото в член 19 от това споразумение, съгласно който договарящите страни могат да отнесат всеки спорен въпрос от такъв характер до съвместния комитет, който може да уреди спора, разглеждайки всички възможни начини за поддържане на доброто функциониране на посоченото споразумение. Впрочем тези разпоредби не установяват за съвместния комитет задължение за постигане на определен резултат във връзка с уреждането на спорове, а само задължение за полагане на усилие.

32 Не съществува обаче приложимо в настоящия случай производство за уреждане на споровете, предпоставката за което да е приемането от една от страните по ССДХ на едностранни мерки срещу другата страна. В това отношение следва да се посочи, че решението ССДХ да не бъде подновено или да бъде денонсирано на основание член 25, параграфи 2 или 3 от това споразумение, посочено като пример от ищеца, по дефиниция не може да се счита за такава предпоставка, тъй като приемането на такова решение би сложило край на самото споразумение.

33 Впрочем приемането извън всякакво приложимо производство на едностранни мерки от една от страните по ССДХ срещу другата страна с мотива, че последната е нарушила задълженията си съгласно посоченото споразумение, по дефиниция не би дало никаква гаранция относно изхода от спора между посочените страни. Всъщност в тази хипотеза страната, срещу която са насочени такива едностранни мерки, трябва да определи свободно и суверенно дали следва да се съобрази с тълкуването на ССДХ, защитавано от другата договаряща страна (вж. в този смисъл и по аналогия определение от 3 юли 2007 г., Commune de Champagne и др./Съвет и Комисия, T-212/02, EU:T:2007:194, т. 94).

34 От друга страна, наистина е вярно, че упражняването на компетентността, предоставена на институциите на Съюза в международната област, не може да се изключи от съдебния контрол (вж. в този смисъл и по аналогия определение от 3 юли 2007 г., Commune de Champagne и др./Съвет и Комисия, T-212/02, EU:T:2007:194, т. 94 и цитираната съдебна практика). Вярно е също, както твърди ищецът, че съгласно член 17, параграф 1 ДЕС Комисията като пазител на Договорите и на сключените в съответствие с тях споразумения е длъжна да осигури точното изпълнение от трети държави на задълженията им, договорени по силата на споразумение, сключено със Съюза или, както в случая, със Съюза и неговите държави членки (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 25 юли 2008 г., C.A.S./Комисия, C-204/07 P, EU:C:2008:446, т. 94).

35 В случая обаче при липсата на разпоредби на международното право или на правото на Съюза, които приобщават по един или друг начин частноправните субекти към процеса на вземане на решения относно прилагането на ССДХ, ищецът не може да изведе от нарушаването на това споразумение от страна на Конфедерация Швейцария, дори да се приеме за установено, право да изисква от Комисията да приеме мерки срещу нея. Всъщност, ако такива мерки бяха приети, те биха се отнасяли само до отношенията между Съюза и трета страна, а не до отношенията на органите на Съюза с физически или юридически лица. Поради това, дори да се приеме, че съществува задължение за приемане на такива мерки, то не може да предостави никакво право на частноправните субекти (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 13 юни 2013 г., Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, т. 28—31 и от 10 декември 2013 г., Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, т. 56).

36 Ето защо от изложеното по-горе следва, че искането за установяване на неправомерно бездействие в исковата молба е явно недопустимо.

37 Изложените от ищеца доводи в становището му относно възражението за недопустимост очевидно не са в състояние да поставят под въпрос това заключение.

38 На първо място, относно въпроса дали Комисията е пропуснала да изрази становище във връзка с изпратената ѝ от ищеца покана и дали искът е предявен в предвидения в член 265, втора алинея ДФЕС срок, достатъчно е да се припомни, че поради изложените в точки 28—35 по-горе съображения Общият съд счита, че положението на ищеца не съответства на нито една от хипотезите, при които физическите и юридическите лица имат право да предявят иск за установяване на неправомерно бездействие, независимо дали другите условия за допустимост

на такъв иск за изпълнени. Поради това, дори да се приеме, че в случая Комисията не е изразила становище и ищецът е предявил иска си в изискуемия срок, тези обстоятелства са без значение.

39 На второ място, следва да се посочи, че въпросите дали Комисията е имала възможност да приеме едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария и дали е била длъжна да го направи, не са релевантни за преценката на допустимостта на иска за установяване на неправомерно бездействие, предмет на настоящото производство, а само за преценката на основателността му (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 29 септември 2011 г., Ryanair/Комисия, T-442/07, непубликувано, EU:T:2011:547, т. 27). Следователно доводите на ищеца във връзка с тези въпроси са неотносими.

40 На трето място, важно е да се припомни, че не само посредством разпоредбите на членове 263 и 277, от една страна, и член 267, от друга страна, но и с тези на член 265, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способи за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на институциите, поверявайки го на съда на Съюза (вж. решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 92 и цитираната съдебна практика).

41 Все пак, макар условията за допустимост на исковете или жалбите, подадени пряко пред съда на Съюза, да трябва да бъдат тълкувани в светлината на член 47 от Хартата на основните права, който прогласява основното право на ефективна съдебна защита, от постоянната съдебна практика следва, че този член няма за цел да променя предвидената в Договорите система за съдебен контрол, и по-специално тези условия. Затова този член по-специално не изисква правният субект да може безусловно да подава жалба срещу всяко непроизнасяне или неизразяване на становище от страна на институциите (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 97, 98 и 105 и цитираната съдебна практика, и от 9 ноември 2017 г., SolarWorld/Съвет, C-205/16 P, EU:C:2017:840, т. 67 и 68).

42 В случая, макар разпоредбите на член 265 ДФЕС да не могат да се тълкуват стриктно с оглед на принципа на ефективна съдебна защита, това по никакъв начин не променя факта, че предвид припомнените в точки 25 и 26 по-горе условия за допустимост на иск на физически и юридически лица за установяване на неправомерно бездействие, неизразяването на становище от страна на Комисията относно искането на ищеца тя да приеме едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария при всяко положение не би могло да му предостави правото да предяви такъв иск. Следователно Общият съд не може да се отклони от условията за допустимост, които произтичат от Договора за функциониране на ЕС, така както е тълкуван от постоянната съдебна практика, без да превиши предоставените му правомощия (вж. в този смисъл и по аналогия определение от 24 ноември 2016 г., Petraitis/Комисия, C-137/16 P, непубликувано, EU:C:2016:904, т. 24 и цитираната съдебна практика).

43 По-специално що се отнася до липсата на предвиден от ССДХ механизъм, позволяващ на ищеца да сезира наднационален съд или съд, „компетентен в областта на правото [на Съюза]“, следва да се посочи, че принципът на ефективна съдебна защита не може да бъде основание съдът на Съюза да превиши предоставените му правомощия, само за да бъде преодоляна тази липса.

44 Освен това, обратно на твърденията на ищеца, в случая принципите на ефективност и на равностойност не могат да се приложат.

45 В това отношение следва да се припомни, че при липса на правна уредба на Съюза процесуалните правила за съдебните производства, които са част от вътрешния правен ред на държавите членки, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и да не правят

практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността) (вж. в този смисъл решение от 7 юни 2007 г., Van der Weerd и др., C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28 и цитираната съдебна практика).

46 Достатъчно е да се констатира обаче, че по дефиниция тези принципи могат да бъдат прилагани само от националните юрисдикции, но не и от юрисдикциите на Съюза, които прилагат процесуалните правила, предвидени от самото право на Съюза. Впрочем, като действат в кръга на правомощията, които са им предоставени с Договорите, в съответствие с принципа на институционално равновесие, юрисдикциите на Съюза не могат да не приложат тези процесуални правила (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 25 октомври 2017 г., Комисия/Съвет (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, т. 40).

47 При всяко положение, дори съдържащото се в исковата молба искане за установяване на неправомерно бездействие да се приеме за допустимо, то ще трябва да се отхвърли по същество поради изложените по-долу съображения.

*– По основателността на искането за установяване на неправомерно бездействие*

48 От постоянната съдебна практика следва, че във връзка с произнасянето по основателността на искането за установяване на неправомерно бездействие трябва да се провери дали към момента на поканата до въпросната институция да предприеме действия по смисъла на член 265 ДФЕС последната е била длъжна да предприеме такива действия (вж. решение от 29 септември 2011 г., Ryanair/Комисия, T-442/07, непубликувано, EU:T:2011:547, т. 28 и цитираната съдебна практика).

49 Тук е важно да се посочи, както с основание поддържа Комисията, че в случая за нея не може да съществува задължение да приеме едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария, каквото и да е становището на тази институция относно съответствието на клаузата за необходимост със ССДХ.

50 Всъщност, както вече бе установено в точки 31 и 32 по-горе, нито една разпоредба, приложима при евентуални спорове между договарящите страни по ССДХ относно тълкуването или прилагането на последното, не задължава, нито пък оправомощава Комисията да приеме такива мерки. Съгласно член 19 от това споразумение тя може само да отнесе такъв спор до съвместния комитет.

51 Впрочем, от една страна, следва да се посочи, че ССДХ е сключено с Конфедерация Швейцария не само от Съюза, но и от всички държави членки. Ето защо, както отбелязва по същество Комисията, евентуалното приемане на едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария поради нарушение на ССДХ най-малкото предполага съгласието на държавите членки.

52 От друга страна, наистина Комисията разполага с правомощието да осигурява външното представителство на Съюза съгласно член 17, параграф 1 ДЕС и въз основа на това правомощие тя е овластена да осъществява от името на Съюза необходимите контакти с швейцарските органи с оглед изпълнението на това споразумение и да следи за правилното му приложение от тяхна страна. Това обаче не означава, че само въз основа на това оправомощаване тя може да вземе решение за приемането на правнообвързващи мерки срещу Конфедерация Швейцария, без изрично да е била овластена за това от Съвета на Европейския съюз (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия, C-660/13, EU:C:2016:616, т. 36). Всъщност при липсата на каквато и да е процедура, уреждаща такива мерки, като се вземат предвид по-специално възможните последици от тях, евентуалното им приемане ще

наложи съвместяване на различните интереси в отношенията на Съюза с Конфедерация Швейцария, което е от компетентност на Съвета (вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия, C-660/13, EU:C:2016:616, т. 33 и 39).

53 Впрочем има риск такова задължение да засегне прилагането на ССДХ, което се вписва в рамките на седем секторни споразумения, сключени с Конфедерация Швейцария, насочени към укрепването на икономическите връзки между Съюза и тази трета страна, и което по-специално има за цел да осъществи свободното движение на хора между договарящите страни, като се основава на приложимите в Съюза разпоредби (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Обединено кралство/Съвет, C-656/11, EU:C:2014:97, т. 53 и 55).

54 Всъщност за целите на уреждането на споровете относно тълкуването на ССДХ и неговото прилагане от основно значение е институциите на Съюза и държавите членки да разполагат, ако не с дискреционно, то поне с достатъчно широко право на преценка, за да постигнат необходимото съвместяване на различните интереси, произтичащи от отношенията с Конфедерация Швейцария, и да определят най-подходящата стратегия с оглед защитата на интереса на Съюза и на интересите на гражданите и операторите на Съюза (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 6 декември 2001 г., Area Cova и др./Съвет и Комисия, T-196/99, EU:T:2001:281, т. 122—124 и цитираната съдебна практика).

55 Следва да се добави, че липсата на каквато и да е разпоредба в ССДХ, предвиждаща приемането на едностранни мерки от договарящите страни, освен разпоредбите относно неподновяването и денонсирането на това споразумение, както и съдържанието на разпоредбите на член 19 от него относно уреждането на спорове от съвместния комитет, който съгласно член 14 взима решенията си по взаимно съгласие, показват волята на посочените договарящи страни да предпочетат преговорите и постигането на консенсус за осигуряване на доброто функциониране на това споразумение.

56 Поради това при обстоятелствата в конкретния случай Комисията не е имала задължение да приеме исканите от ищеца мерки срещу Конфедерация Швейцария. Следователно, ако се предположи, че Комисията не е изразила становище или не се е произнесла по това искане, при всяко положение това въздържане от действие не представлява неправомерно бездействие.

57 Прилагането на посочените от ищеца принципи на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност не може да постави под въпрос тези изводи.

58 Според постоянната съдебна практика всеки правен субект, у когото институция на Европейския съюз е породила основателни надежди с конкретни уверения, които му е предоставила, има право да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Що се отнася до принципа на правна сигурност, той предполага законодателството на Съюза да бъде сигурно и прилагането му да бъде предвидимо за правните субекти (вж. решение от 17 февруари 2017 г., Islamic Republic of Iran Shipping Lines и др./Съвет, T-14/14 и T-87/14, EU:T:2017:102, т. 191 и 192 и цитираната съдебна практика).

59 От една страна, що се отнася до принципа на защита на оправданите правни очаквания, следва да се посочи, че ищецът не е получил ясно уверение относно приемането от страна на Комисията на едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария с оглед нарушенията на ССДХ от тази трета страна.

60 Така, както вече беше посочено, нито една приложима разпоредба не задължава, нито пък оправомощава Комисията сама да приеме такива мерки, които при всяко положение изискват съгласието на държавите членки и на Съвета (вж. т. 50—52 по-горе).

61 Впрочем в електронните писма на Комисията от 30 май и от 7 юни 2018 г. и в писмото на ЕСВД от 20 декември 2018 г. органите на Съюза само предоставят общи гаранции относно ангажимента си да направят всичко, за да гарантират правилно прилагане на ССДХ и зачитането на правата на гражданите на Съюза в Швейцария и относно ангажимента си да следват законодателния процес за внасяне на изменение в клаузата за необходимост в тази страна, във връзка с нейните органи (вж. т. 5 и 8 по-горе).

62 От друга страна, що се отнася до принципа на правна сигурност, от разпоредбите на ССДХ ясно и недвусмислено следва, че на този етап това споразумение не предвижда друга процедура за уреждане на спорове, освен тази по член 19 от него, която позволява на договарящите страни да отнесат всеки спор от такъв характер до съвместния комитет, без той да има задължение да постигне разрешаване на посочения спор. Следователно при настоящото състояние на приложимото право ССДХ не предоставя на Комисията никакво друго законно средство за защита на правата, които гражданите на Съюза черпят от ССДХ на швейцарска територия, освен да отнесе до съвместния комитет всеки въпрос относно съответствието на разпоредбите на швейцарското право и на взетите в приложение на това право административни мерки с посоченото споразумение.

63 От друга страна, както беше посочено в точка 33 по-горе, приемането извън всякакво приложимо производство на едностранни мерки от една от договарящите страни по ССДХ срещу другата страна с мотива, че последната е нарушила задълженията си съгласно това споразумение, по дефиниция не дава никаква гаранция относно изхода от спора между тези страни.

64 В становището си по възражението за недопустимост ищецът оспорва законосъобразността на разпоредбите на ССДХ с довода, че то не предвижда достъп до независим съд за решаване на споровете, свързани с прилагането на това споразумение. Все пак тези съображения не могат да поставят под съмнение липсата в конкретния случай на задължение на Комисията да приеме мерки срещу Конфедерация Швейцария.

65 Всъщност, от една страна, следва да се отбележи, че член 11 от ССДХ предвижда за обхванатите от това споразумение лица право на обжалване пред компетентните органи, по-специално пред компетентната национална съдебна инстанция. В случая от материалите по преписката се установява, че ищецът е могъл да подаде до ФАС жалба срещу решението да не му бъде разрешено да практикува в рамките на задължителната здравноосигурителна система. Макар ищецът да оспорва приетото от тази юрисдикция тълкуване на ССДХ и на приложимото право на Съюза, той не доказва, че тя не се е произнесла като независим съд. В това отношение следва да се припомни, че съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека начинът, по който се назначават съдиите, изтъкнат в случая от ищеца, сам по себе си не е достатъчен, за да породи съмнение относно тяхната независимост (вж. в този смисъл, ЕСПЧ, решение от 18 май 1999 г., Ninn-Hansen с/у Дания, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, и решение от 26 август 2003 г., Filippini с/у Сан Марино, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). От друга страна, от материалите по преписката се установява също, че решението на Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Арбитражен съд по въпросите на застраховането на кантон Женева) от 3 юли 2019 г. може да се обжалва пред Tribunal fédéral Suisse (Швейцарски федерален съд). Следователно ищецът не доказва, че в случая няма достъп до независим съд за разрешаване на споровете, съществуващи между него или работодателите му и швейцарските органи, относно правото му да упражнява лекарската професия в кантон Женева.

66 От друга страна и при всяко положение, фактът, че не съществува предвиден в ССДХ механизъм, позволяващ на съда на Съюза да се произнесе по прилагането от страна на швейцарските органи на това споразумение и на правото на Съюза, сам по себе си не може да породи задължение за Комисията да вземе едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария. В това отношение е достатъчно да се припомни, както беше установено в точки 51

и 54 по-горе, че приемането на такива мерки изисква най-малкото съгласието на държавите членки и разрешението на Съвета, и от друга страна, че не може да има задължителен характер с оглед на широкото право на преценка, което се изисква за необходимото съвместяване на интересите и за определяне на най-подходящата стратегия.

67 При това положение, дори съдържащото се в исковата молба искане за установяване на неправомерно бездействие да беше допустимо, при всяко положение то може само да бъде отхвърлено като явно лишено от всякакво правно основание.

*По искането за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза поради твърдяното неправомерно бездействие на Комисията*

68 Ищецът твърди, че от 2013 г. търпи непрекъснато вреда, свързана с невъзможността да упражнява медицинската професия на свободна практика в кантон Женева, и ще продължи да понася тази вреда поне до 2021 г. Според него тази вреда включва загубата на доходи, включително загубата на бъдещи доходи, свързана с плащането на пенсия за осигурителен стаж и възраст, както и неимуществените вреди. В становището си по възражението за недопустимост ищецът поддържа, че ако Общият съд не установи неправомерното бездействие на Комисията, той би трябвало да констатира, че първият е претърпял необичайна, специална, продължаваща и динамична вреда и че ССДХ е явно незаконосъобразно, така че Общият съд би трябвало поне да признае невиновната отговорност на Съюза и съответно да поправи претърпяната от ищеца вреда.

69 Комисията твърди, че искът за обезщетение е напълно необоснован.

70 В искането си за обезщетение ищецът претендира, от една страна, поправяне на вредите, които е претърпял от 2013 г. насам, като основава главното си искане на неправомерното бездействие на Комисията, а при условията на евентуалност изтъква невиновната отговорност и от друга страна, иска налагане на периодична имуществена санкция поради вредите, които щял да продължи да понася, докато Конфедерация Швейцария се съобрази със ССДХ или докато една от страните по това споразумение се оттегли от него. Първо следва да се разгледа искането за налагане на периодична имуществена санкция.

*– По искането за налагане на периодична имуществена санкция*

71 Най-напред следва да се припомни, че искът за обезщетение на основание член 268 и член 340, втора алинея ДФЕС е самостоятелно правно средство за защита с особена функция в системата от правни средства за защита и се упражнява при условия, установени с оглед на специфичната му цел. За разлика от жалбата за отмяна той няма за цел да премахне определена мярка, а да поправи причинената от институция вреда (вж. решение от 24 октомври 2000 г., Fresh Marine/Комисия, T-178/98, EU:T:2000:240, т. 45 и цитираната съдебна практика).

72 При това положение в рамките на иск за обезщетение на основание член 268 и член 340, втора алинея ДФЕС съдът на Съюза не е компетентен да наложи периодична имуществена санкция на институцията, на която е вменена отговорност за твърдените вреди. Всъщност налагането на периодична имуществена санкция не би могло да има за цел поправянето на претърпените вреди, а само да се принуди институцията да преустанови нарушението на правото на Съюза, в което е упреквана, като приеме или премахне определена мярка (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 17 ноември 2011 г., Комисия/Италия, C-496/09, EU:C:2011:740, т. 42—45).

73 Поради това искането на ищеца за налагането на периодична имуществена санкция може само да се отхвърли като явно недопустимо.

74 При всяко положение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза за неправомерно поведение на неговите органи по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС е подчинено на съвкупност от условия, а именно неправомерност на поведението, в което се упрекват институциите, действителна вреда и наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и претендираната вреда (вж. определение от 6 септември 2011 г., Mugraby/Съвет и Комисия, T-292/09, непубликувано, EU:T:2011:418, т. 54 и цитираната съдебна практика). По-специално, следва да се припомни, че вредата, чието поправяне е предмет на иск за извъндоговорна отговорност на Съюза съгласно член 340, втора алинея ДФЕС, трябва да е действителна и сигурна, което ищецът трябва да докаже. Той трябва да представи убедителни доказателства както за наличието, така и за размера на твърдяната от него вреда (вж. решение от 6 септември 2018 г., Klein/Комисия, C-346/17 P, EU:C:2018:679, т. 147 и цитираната съдебна практика).

75 Ако се предположи обаче, че целта на периодичната имуществена санкция, която ищецът иска Общият съд да наложи на Комисията, е да бъде поправена бъдещата вреда, която той ще продължи да понася, докато клаузата за необходимост запазва приложението си по отношение на него, такава вреда по дефиниция не може да се счита за действителна и сигурна по смисъла на съдебната практика. Поради това искането за налагане на периодична имуществена санкция при всяко положение може само да се отхвърли като явно лишено от всякакво правно основание.

*– По искането Съюзът да бъде осъден да поправи вредата, която ищецът твърди, че търпи от 2013 г. насам*

76 Следва да се припомни, че що се отнася до неправомерността на укоримото поведение на институциите, която е едно от трите необходими условия за ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза, съдебната практика изисква да бъде установено достатъчно съществено нарушение на правна разпоредба, която има за цел предоставянето на права на частноправните субекти. Що се отнася до изискването нарушението да бъде достатъчно съществено, решаващият критерий, който позволява да се приеме, че то е изпълнено, е явното и значително неспазване от съответната институция на границите, които са наложени на нейното право на преценка. Когато тази институция разполага само със значително ограничена свобода на преценка или дори не разполага с такава, самото неспазване на правото на Съюза може да бъде достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение (вж. определение от 6 септември 2011 г., Mugraby/Съвет и Комисия, T-292/09, непубликувано, EU:T:2011:418, т. 55 и цитираната съдебна практика).

77 В случая обаче, от една страна, достатъчно е да се припомни, както беше установено в точка 35 по-горе, че при липсата на разпоредби на международното право или на правото на Съюза, които приобщават по един или друг начин частноправните субекти към процеса на вземане на решения относно прилагането на ССДХ, дори ако Комисията бе нарушила задълженията си, като не е приела мерки срещу Конфедерация Швейцария, това предполагаемо неизпълнение не може да се счита за нарушение на правна разпоредба, която има за цел предоставянето на права на частноправните субекти.

78 От друга страна и при всяко положение, следва да се припомни, че както бе установено в точки 50—52 и 60 по-горе, Комисията не е оправомощена да приеме такива мерки при прилагането на ССДХ и при всяко положение не би могла да направи това без съгласието на държавите членки и на Съвета. Впрочем, както Общият съд е посочил в точка 54 по-горе, с оглед решаването на споровете относно тълкуването на ССДХ и неговото прилагане от основно значение е институциите на Съюза и държавите членки да разполагат, ако не с дискреционно, то поне с достатъчно широко право на преценка, за да постигнат необходимото съвместяване на различните интереси, произтичащи от отношенията с Конфедерация Швейцария, и да определят

най-подходящата стратегия с оглед защитата на интереса на Съюза и на интересите на гражданите и операторите на Съюза. Поради това неприемането от страна на Комисията на исканите от ищеца мерки изобщо не може да съставлява явно и значително неспазване от тази институция на границите, които са наложени на нейното право на преценка, и оттам, достатъчно съществено нарушение по смисъла на припомнената в точка 76 по-горе съдебна практика.

79 Поради същите причини като посочените в точки 58—63 по-горе принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност не могат да поставят под съмнение тези съображения.

80 От всичко изложено по-горе следва, че искането за обезщетение на ищеца, предявено на основание твърдяно неправомерно бездействие на Комисията, трябва да се отхвърли като явно лишено от всякакво правно основание, без да е необходимо да се проверява дали е налице вреда и връзка между тази вреда и бездействието, за което е упреквана Комисията.

81 Що се отнася до доводите, изложени при условията на евентуалност в становището на ищеца относно възражението за недопустимост, с които се иска Общият съд да осъди Комисията да поправи твърдените вреди на основание на невиновната отговорност, без да необходимо Общият съд да се произнася дали тези доводи подкрепят самостоятелни искания или съдържат нови основания и дали такива искания или основания са допустими, следва да се посочи, че тези доводи са явно лишени от всякакво правно основание.

82 Всъщност Съдът вече е приел, че при настоящото си състояние правото на Съюза не предвижда режим, позволяващ ангажиране на отговорността на Съюза при липсата на неправомерно поведение от страна на негов орган (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2008 г., FIAMM и др./Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 167 и 179). В настоящия случай тази съдебна практика може да се приложи, тъй като разпоредбите на член 340, втора алинея ДФЕС по същество са аналогични на разпоредбите на предишния член 288, втора алинея от Договора за ЕО, на който тя се основава.

83 Следователно искането Съюзът да бъде осъден да поправи вредите, които ищецът твърди, че е претърпял от 2013 г. насам, трябва да се отхвърли като явно лишено от всякакво правно основание.

***По искането за отмяна на твърдения отказ на Комисията за предприемане на действия и свързаното с това искане за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза***

*По искането за отмяна на твърдения отказ на Комисията за предприемане на действия*

84 Ищецът поддържа, че писмото на ЕСВД от 22 декември 2018 г. трябва да се разглежда като отказ за предприемане на действия, тъй като в него се признавало наличието на нарушение на ССДХ от страна на Конфедерация Швейцария и противно на съдържащите се в него твърдения, посочената служба е имала възможността да приеме едностранни мерки срещу тази трета страна.

85 Комисията твърди, че жалбата за отмяна е недопустима, първо, защото тя не е автор на писмото от 22 декември 2018 г., второ, тъй като съдържанието на това писмо е информативно, и трето, защото посоченото писмо не поражда никакви задължителни правни последици.

86 В случая, ако се предположи, че писмото на ЕСВД от 20 декември 2018 г. трябва да се тълкува като съдържащо ясен отказ на Комисията да предприеме действия вследствие на поканата на ищеца в този смисъл, все пак искането за отмяна трябва да се отхвърли като явно недопустимо.

87 В това отношение, от една страна, следва да се припомни, че както следва от член 263, четвърта алинея ДФЕС, когато жалбата за отмяна е подадена от физическо или юридическо лице срещу акт, който не е адресиран до него, това лице трябва по-специално да бъде пряко засегнато от посочения акт. Съгласно постоянната съдебна практика изискването дадено физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от мярката — предмет на обжалване, предполага изпълнението на две кумулативни условия, а именно оспорената мярка, първо, пряко да поражда последици в правното положение на това лице, и второ, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, което е с чисто автоматичен характер и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (вж. решение от 28 февруари 2019 г., Съвет/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, т. 44 и цитираната съдебна практика).

88 В случая е достатъчно да се посочи, че първото от кумулативно установените от съдебната практика условия не е изпълнено. Всъщност в точка 29 по-горе беше установено, че сами по себе си мерки, приети от Комисията срещу Конфедерация Швейцария, не биха могли да изменят съществено правното положение на ищеца с оглед правото му да упражнява лекарската професията в кантон Женева. Поради това отказът да се приемат такива мерки, също не може пряко да породи последици за правното положение на ищеца. Следователно, без да е необходимо да се разгледат другите условия за допустимост, установени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, достатъчно е да се посочи, че ищецът не е пряко засегнат от обжалвания акт.

89 От друга страна, в точка 35 по-горе беше посочено, че доколкото ищецът няма право да изисква от Комисията да приеме едностранни мерки срещу Конфедерация Швейцария, тъй като тези мерки се отнасят само до отношенията на Съюза и държавите членки с трета страна, не може да му бъде разрешено да поиска от съда на Съюза да осъществи контрол върху неприемането на тези мерки. Поради същите съображения, дори да се предположи, че в случая Комисията не само не е приела тези мерки, но и е отказала да го направи, искането за отмяна на този отказ също е явно недопустимо.

*По искането за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза*

90 Както беше посочено в точка 22 по-горе, трябва да се счита, че съдържащото се в исковата молба искане за „[отмяна на] решението за мълчалив отказ да се обезщетят вредите, претърпени от ищеца поради това нарушение“, трябва да се разбира в смисъл, че имплицитно, но несъмнено цели Съюзът да бъде осъден да поправи причинените вреди на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС. Припомнените в точка 68 по-горе доводи подкрепят тези изводи.

91 Комисията поддържа, че ищецът не може надлежно да поиска от Общия съд да го обезщети за вредите, които твърди, че са породени от отказа ѝ да предприеме действия, тъй като тя не носи отговорност за допуснатите от швейцарските органи нарушения на ССДХ.

92 Поради същите съображения като изложените в точки 77—82 по-горе искането на ищеца за обезщетение, основано на твърдения отказ на Комисията да предприеме действия вследствие на поканата му в този смисъл, при всяко положение трябва да се отхвърли като явно лишено от всякакво правно основание. Всъщност, дори да се предположи, че писмото от 20 декември 2018 г. на ЕСВД съдържа такъв отказ, той не може да се счита за нарушение от страна на

Комисията на правна разпоредба, която има за цел предоставянето на права на частноправните субекти по смисъла на съдебната практика, нито за явно и значително неспазване от тази институция на границите, които са наложени на нейното право на преценка, и следователно не може да се приеме за достатъчно съществено нарушение на такава правна разпоредба. Освен това такъв отказ не може да се разглежда като нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания или на принципа на правна сигурност. На последно място, няма пряка причинно-следствена връзка между твърдения отказ на Комисията и претендираните от ищеца вреди, тъй като, както беше установено в точка 88 по-горе, този отказ не може пряко да породи правни последици за положението на ищеца.

93 В заключение, от всичко изложено по-горе следва, че искът трябва да се отхвърли отчасти като явно недопустим и отчасти като явно лишен от всякакво правно основание.

**По съдебните разноски**

94 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

95 В случая, тъй като ищецът е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав)

определи:

**1) Отхвърля иска.**

**2) Осъжда г-н Nathaniel Magnan да заплати съдебните разноски.**

Съставено в Люксембург на 25 септември 2019 година.

Секретар
E. Coulon

Председател
D. Gratsias