Sammlung der Rechtsprechung

BESCHLUSS DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

25. September 2019*

„Untätigkeitsklage, Schadensersatzklage und Nichtigkeitsklage – Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Berufsfreiheit – Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweiz andererseits über die Freizügigkeit – Gerügter Verstoß gegen dieses Abkommen durch die schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Ausübung des Arztberufs – Antrag auf Erlass von Maßnahmen gegenüber der Schweiz und Antrag auf Ersatz der entstandenen Schäden – Antwort des EAD – Teils offensichtlich unzulässige und teils jeder rechtlichen Grundlage entbehrende Klage“

In der Rechtssache T-99/19,

Nathaniel Magnan, wohnhaft in Aix-en-Provence (Frankreich), Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt J. Fayolle,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch H. Støvlbæk, J. Hottiaux und M. Šimerdová als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend eine Klage erstens nach Art. 265 AEUV auf Feststellung, dass die Kommission es rechtswidrig unterlassen hat, Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft wegen einer gerügten Verletzung des am 21. Juni 1999 in Luxemburg unterzeichneten Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (ABl. 2002, L 114, S. 6) zu erlassen, zweitens nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung der im Schreiben des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vom 20. Dezember 2018 enthaltenen Entscheidung der Kommission, mit der es abgelehnt wurde, Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft zu erlassen, und drittens nach den Art. 268 und 340 AEUV auf Ersatz des Schadens, der dem Kläger seit 2013 wegen einer Verletzung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit entstanden sein soll, und Zahlung eines Zwangsgelds

erlässt

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. Gratsias (Berichterstatter), des Richters A. Dittrich und der Richterin R. Frendo,

* Originalsprache: Französisch.

Kanzler: E. Coulon,

folgenden

Beschluss

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Der Kläger, Herr Nathaniel Magnan, ist praktischer Arzt und besitzt die französische Staatsangehörigkeit.

2 Am 20. Juli 2013 beantragte er bei den Behörden des Kantons Genf (Schweiz) die Erlaubnis zur Ausübung seines Berufs in diesem Kanton.

3 Mit zwei Erlassen dieser Behörden vom 1. Oktober 2013 wurde dem Kläger die eigenverantwortliche Ausübung seines Berufs, nicht aber die Berufsausübung zulasten der obligatorischen Krankenversicherung erlaubt. Letztere Entscheidung stützt sich auf Art. 55a des schweizerischen Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, die sogenannte Bedürfnisklausel (im Folgenden: Bedürfnisklausel), und auf die Verordnung des schweizerischen Bundesrats vom 3. Juli 2013 über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenversicherung. Die Bedürfnisklausel sieht vor, dass der Bundesrat die Zulassung insbesondere von Ärzten zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenversicherung vom Nachweis eines Bedürfnisses abhängig machen kann. Eine Ausnahme gilt für Personen, die mindestens drei Jahre lang in einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte gearbeitet haben. Der Bundesrat hat durch die Verordnung vom 3. Juli 2013 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und festgelegt, dass die unter die Bedürfnisklausel fallenden Ärzte nur dann zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Versicherung zugelassen sind, wenn im entsprechenden Kanton und Fachgebiet die Höchstzahl an Ärzten nach Anhang I der Verordnung nicht erreicht wird.

4 Am 15. November 2013 erhob der Kläger beim schweizerischen Bundesverwaltungsgericht (im Folgenden: BVG) Klage gegen die Entscheidung, ihn nicht zur Ausübung des Berufs eines praktischen Arztes zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zuzulassen. Mit Urteil vom 19. März 2018 wies das BVG die Klage in der Sache ab. Es stellte insbesondere fest, dass die Bedürfnisklausel, sofern sie Ärzte, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besäßen, mittelbar diskriminiere, nach der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sei (Rn. 9.7 des Urteils). Da seine Entscheidungen auf dem Gebiet des Krankenversicherungsrechts nicht vor dem Bundesgericht angefochten werden könnten, sei sein Urteil endgültig (Rn. 12 des Urteils).

5 Im Mai 2018 setzte der Kläger die Europäische Kommission über diese Situation in Kenntnis. Der zuständige Verwaltungsbeamte der Kommission (im Referat E5 „Berufliche Qualifikationen und Fähigkeiten“ der Generaldirektion [GD] „Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU“) antwortete ihm mit E-Mails vom 30. Mai und 7. Juni 2018 und teilte ihm mit, dass die Kommission über die Situation in der Schweiz informiert sei und mit den schweizerischen Behörden an einer Lösung arbeite. Deshalb sei er nicht in der Lage, ihm den offiziellen Standpunkt der Kommission zum Urteil des BVG vom 19. März 2018 darzulegen. Insbesondere erwägten die schweizerischen Behörden seinen Informationen zufolge eine Änderung bestimmter Teile des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung.

6 Am 23. August 2018 reichten zwei schweizerische Versicherungsgesellschaften, die für die obligatorische Krankenversicherung zuständig sind, beim Schiedsgericht für Versicherungen des Kantons Genf (Schweiz) einen Schlichtungsantrag gegen die Vereinigung SOS médecins Genf ein, um

die Zahlung eines Betrags zu erwirken, der dem Betrag entsprach, der auf Rechnungen verschiedener dieser Vereinigung angeschlossener Ärzte, die nicht zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zugelassen waren, erstattet worden war. Mit E-Mail vom 19. Oktober 2018 kündigte der medizinische Direktor von SOS médecins Genf an, dass er verpflichtet sei, diese Ärzte, darunter auch den Kläger, von ihrer Tätigkeit zu suspendieren. Diese Ärzte wurden am 8. November 2018 – nach der im Rahmen dieses Schlichtungsverfahrens erfolgten Anhörung – wieder eingesetzt. Am 3. Juli 2019 verurteilte das Schiedsgericht für Versicherungen des Kantons Genf die Vereinigung zur Zahlung eines Betrags, der den Rechnungen entspricht, die den Ärzten erstattet wurden, die Mitglieder der Vereinigung waren und nach Ansicht des Schiedsgerichts nicht berechtigt waren, zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zu praktizieren.

7 Am 22. Oktober 2018 richtete der Kläger ein Mahnschreiben an die Kommission, in dem er sie aufforderte, gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft „alle [nach dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (ABl. 2002, L 114, S. 6, im Folgenden: FZA)] zulässigen rechtlichen Maßnahmen zu ergreifen“, um unverzüglich die Diskriminierung von Ärzten, die Unionsbürger seien, zu beseitigen, und ihm den wirtschaftlichen Schaden in Höhe von 1 281 444 Schweizer Franken (CHF) (ca. 1 121 650 Euro) zu ersetzen, den er seit 2013 erlitten habe. Er sei seit 2013 einer mittelbaren Diskriminierung ausgesetzt, weil er sich im Kanton Genf nicht als praktischer Arzt niederlassen könne und seine Tätigkeit bei SOS médecins Genf seit dem 19. Oktober 2018 suspendiert worden sei. Diese Diskriminierung verstoße gegen die Rechtsprechung der Unionsgerichte, und es gebe keine Möglichkeit, gegen das Urteil des BVG auf nationaler oder supranationaler Ebene Rechtsmittel einzulegen. Angesichts des Verstoßes gegen das FZA, der sich aus dieser Diskriminierung ergebe, die alle Ärzte betreffe, die Unionsbürger seien, sei die Kommission als Hüterin der Verträge, die gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV die Anwendung des Unionsrechts durchzusetzen habe, verpflichtet, tätig zu werden. Seit 2013 habe sie jedoch keine entsprechenden Maßnahmen ergriffen.

8 Am 20. Dezember 2018 beantwortete der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) schriftlich das an die Kommission gerichtete Schreiben des Klägers vom 22. Oktober 2018 und versicherte ihm, dass der EAD und die Kommission alles in ihrer Macht Stehende täten, um die ordnungsgemäße Anwendung des FZA und die Wahrung der Rechte der Unionsbürger in der Schweiz sicherzustellen. Die Frage der Beschränkung des Zugangs von Ärzten zum Arbeitsmarkt in der Schweiz, insbesondere im Kanton Genf, sei zwar seit 2013 Gegenstand laufender Gespräche mit den schweizerischen Behörden, doch seien diese Behörden und die der Union über die Auslegung des FZA und die rechtliche Bewertung der Bedürfnisklausel uneins. Die Unionbehörden hätten in dem Fall, dass die Parteien keine Einigung erzielen könnten, in Ermangelung eines Streitbeilegungsmechanismus keine Möglichkeit, eine Lösung herbeizuführen. Da sie sich dieses Problems bewusst seien, hätten sie die schweizerischen Behörden ersucht, ein institutionelles Rahmenabkommen auszuhandeln, das die Möglichkeit vorsehe, sich an ein Schiedsgericht zu wenden und bei Fragen im Zusammenhang mit Begriffen des Unionsrechts den Gerichtshof der Europäischen Union zu befassen, um eine einheitliche Auslegung der mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft geschlossenen Abkommen zu gewährleisten und identische Rechte und Pflichten zu garantieren. Außerdem verfolgten die Unionsbehörden aufmerksam den von den schweizerischen Behörden betriebenen Prozess der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes, das die Bedürfnisklausel ersetzen solle.

Verfahren und Anträge der Parteien

9 Am 18. Februar 2019 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

10 Am 9. April 2019 hat das Gericht der Kommission die Klageschrift übermittelt und sie aufgefordert, im Rahmen ihrer Klagebeantwortung eine Frage zu beantworten.

11 Am 20. Juni 2019 hat die Kommission eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben und die Frage des Gerichts beantwortet.

12 Am 6. August 2019 hat der Kläger eine Stellungnahme zur Unzulässigkeitseinrede eingereicht.

13 Der Kläger beantragt,

– nach Art. 265 AEUV festzustellen, dass die Kommission es seit 2013 rechtswidrig unterlassen hat, alle geeigneten Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft zu ergreifen, und die Kommission nach den Art. 268 und 340 AEUV zu verurteilen, ihm für den seit 2013 entstandenen Schaden 1 141 198,10 Euro und ein tägliches Zwangsgeld von 500 Euro zu zahlen, bis die schweizerischen Behörden dem FZA nachkommen oder bis eine der Parteien dieses Abkommen aufkündigt;

– nach Art. 263 AEUV die Entscheidung vom 20. Dezember 2018, mit der es stillschweigend abgelehnt wurde, gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft wegen des Verstoßes gegen das FZA dringend rechtliche und materielle Maßnahmen zu verhängen, und die Entscheidung, mit der es stillschweigend abgelehnt wurde, den durch diesen Verstoß entstandenen Schaden zu ersetzen, für nichtig zu erklären.

14 Die Kommission beantragt,

– die Klage als offensichtlich unzulässig abzuweisen;

– dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

15 Ist eine Klage offensichtlich unzulässig oder fehlt ihr offensichtlich jede rechtliche Grundlage, so kann das Gericht gemäß Art. 126 seiner Verfahrensordnung auf Vorschlag des Berichterstatters jederzeit die Entscheidung treffen, durch mit Gründen versehenen Beschluss zu entscheiden, ohne das Verfahren fortzusetzen.

16 Im vorliegenden Fall hält sich das Gericht aufgrund der Aktenlage für hinreichend informiert und beschließt, ohne Fortsetzung des Verfahrens zu entscheiden.

17 Vorab ist festzustellen, dass die vorliegende Klage dahin auszulegen ist, dass es sich bei ihr hauptsächlich um eine Untätigkeitsklage handelt, mit der gemäß Art. 265 AEUV die Feststellung des Gerichts begehrt wird, dass die Kommission rechtswidrig untätig geblieben ist, und um einen Antrag, die Kommission nach den Art. 268 und 340 AEUV zu verurteilen, dem Kläger Schadensersatz zu leisten und in Bezug auf den erlittenen Schaden ein Zwangsgeld zu zahlen. Der Antrag auf Nichtigerklärung „der Entscheidung vom 20. Dezember 2018, mit der es stillschweigend abgelehnt wurde, gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft wegen des Verstoßes gegen das FZA dringend rechtliche und materielle Maßnahmen zu verhängen“, ist insoweit als Hilfsantrag aufzufassen, als er auf der Prämisse beruht, dass die Kommission über die Anträge des Klägers entschieden hat, und nicht, wie der Hauptantrag, auf der Prämisse, dass sie es versäumt hat, dies zu tun. Der ebenfalls hilfsweise gestellte Antrag auf Nichtigerklärung der „Entscheidung, mit der es stillschweigend abgelehnt wurde, den durch diesen Verstoß entstandenen Schaden zu ersetzen“, ist in einen Antrag auf Verurteilung der Union gemäß den Art. 268 und 340 AEUV umzudeuten.

Zum Antrag auf Feststellung der Untätigkeit und zum damit zusammenhängenden Antrag auf Schadensersatz

Zum Antrag auf Feststellung der Untätigkeit

18 Der Kläger macht geltend, die Bedürfnisklausel führe zu einer mittelbaren Diskriminierung zwischen schweizerischen Ärzten, die hauptsächlich in der Schweiz ausgebildet und daher von dieser Klausel nicht betroffen seien, und Ärzten, die als Staatsangehörige eines Mitgliedstaats hauptsächlich in der Union ausgebildet und von dem Verbot, zulasten der obligatorischen schweizerischen Krankenversicherung zu praktizieren, unmittelbar betroffen seien. Außerdem begründe diese Bedürfnisklausel eine Ungleichbehandlung zwischen Ärzten, die mindestens drei Jahre lang in einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte gearbeitet hätten, und anderen Ärzten. Sie verstoße sowohl gegen die Art. 2, 7 und 13 FZA als auch gegen Art. 55 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22) und missachte die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die zu achten die Schweizerische Eidgenossenschaft nach Art. 16 Abs. 2 FZA verpflichtet sei. Außerdem verstießen die schweizerischen Behörden gegen den Grundsatz der Gegenseitigkeit. Die Begründung des Urteils des BVG vom 19. März 2018, wonach sich die fragliche Diskriminierung mit Zielen der öffentlichen Gesundheit rechtfertigen lasse, sei in Anbetracht der Rechtsprechung des Gerichtshofs rechtsfehlerhaft und wissenschaftlich nicht stichhaltig. Auf jeden Fall verstoße die Bedürfnisklausel gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die genannte Diskriminierung werde in Bezug auf ihn selbst noch dadurch verschärft, dass seine Erfahrung mit SOS médecins Genf nicht im Wege einer Ausnahme von der Bedürfnisklausel berücksichtigt werden könne und dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung des Kantons Genf eine Richtlinie angewandt werde, nach der örtlichen Arbeitsuchenden bei der Einstellung gegenüber Grenzgängern Vorrang einzuräumen sei. Da ungewiss sei, ob er weiterhin bei SOS médecins Genf tätig sein könne, befinde er sich in einer Situation der Rechtsunsicherheit.

19 Zur geltend gemachten Untätigkeit der Kommission trägt der Kläger vor, dass das Schreiben vom 20. Dezember 2018 als eine stillschweigende Weigerung, tätig zu werden, anzusehen sei. Die Aussage in diesem Schreiben, dass es mangels einer Einigung der Parteien keine Möglichkeit gebe, eine Lösung zu finden, sei unzutreffend, da die Union jederzeit eines der sieben mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft geschlossenen sektoralen Abkommen, zu denen das FZA gehöre, kündigen oder dessen Wirkungen aussetzen und auch auf die Beteiligung der schweizerischen Behörden an verschiedenen europäischen Programmen einwirken könne. Die Kommission sei im vorliegenden Fall als Hüterin der Verträge und nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verpflichtet gewesen, zur Wahrung des Besitzstands der Union und zum Schutz der Rechte der Unionsbürger tätig zu werden. Ihre Untätigkeit ergebe sich insbesondere daraus, dass ihr bekannt sei, in welcher Situation sich die Ärzte, die Unionsbürger seien, seit 2013 befänden, und dass sie es unterlassen habe, auf die aus den schweizerischen Rechtsvorschriften resultierende anhaltende Behinderung der Freizügigkeit zu reagieren.

20 Die Kommission macht geltend, dass der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit unzulässig sei. Zum einen sei der Kläger nicht berechtigt, eine Untätigkeitsklage zu erheben, die nicht auf die Feststellung abziele, dass die Kommission es versäumt habe, Maßnahmen zu erlassen, die Auswirkungen auf seine Rechtsstellung hätten und Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könnten. Zum anderen verfüge sie im vorliegenden Fall über ein Ermessen, wie es ihr auch im Hinblick auf die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zustehe. Dieses Ermessen schließe es aus, dass ein Einzelner von ihr verlangen könne, in einem bestimmten Sinne Stellung zu nehmen. Darüber hinaus habe sie alle nach dem FZA zulässigen rechtlichen Maßnahmen ergriffen, um die Diskriminierung von Ärzten der Union zu beenden. So habe sie die Frage der Vereinbarkeit der schweizerischen Rechtsvorschriften mit den Bestimmungen des FZA in jeder jährlichen Sitzung des Gemischten Ausschusses des FZA gemäß Art. 19 FZA zur Sprache gebracht, der dem Gemischten Ausschuss die Befugnis einräume,

Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien auf rein politischem Wege beizulegen. Ihre Initiativen hätten bei einer Reihe von Fragen zu Fortschritten geführt, so u. a. zur Änderung der horizontalen Richtlinie des Kantons Genf. Für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Parteien des FZA gebe es keinen anderen – insbesondere keinen verbindlichen – Mechanismus. Schließlich könne die Union nicht verpflichtet werden, dieses Abkommen zu kündigen oder auszusetzen, das Teil eines sehr komplexen Vertragsverhältnisses mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft sei und bei dem es sich jedenfalls um ein gemischtes Abkommen handele, dessen Kündigung oder Aussetzung die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraussetzen würde. Im Ergebnis sei festzustellen, dass die Untätigkeitsklage jeder Grundlage entbehre.

21 Der Kläger trägt in seiner Stellungnahme vom 6. August 2019 zur Unzulässigkeitseinrede vor, dass die Untätigkeitsklage zulässig sei, weil die Kommission nicht die Verfasserin des Schreibens vom 20. Dezember 2018 sei. Dieses enthalte keine Stellungnahme. Er habe die Klage fristgerecht erhoben, und die Kommission habe seit 2013 die Möglichkeit und die Pflicht gehabt, tätig zu werden. Würde das Gericht seine Klage als unzulässig abweisen, würde dies ihm gegenüber mangels irgendeines im FZA vorgesehenen Mechanismus, der ihm Zugang zu einem nach Unionsrecht zuständigen supranationalen Gericht ermögliche, eine Rechtsverweigerung darstellen und gegen Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie gegen die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz verstoßen.

22 Zunächst ist die Zulässigkeit des Antrags auf Feststellung der Untätigkeit zu prüfen.

– ***Zur Zulässigkeit des Antrags auf Feststellung der Untätigkeit***

23 Nach Art. 265 Abs. 2 AEUV ist eine Untätigkeitsklage nur zulässig, wenn das Organ bzw. die Einrichtung oder sonstige Stelle zuvor aufgefordert wurde, tätig zu werden. Hat es bzw. sie binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht Stellung genommen, kann die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden. Die an das Organ gerichtete Aufforderung, tätig zu werden, muss allerdings so klar und deutlich sein, dass das Organ in konkreter Weise Kenntnis vom Inhalt der beantragten Entscheidung erlangen kann, und muss ferner deutlich erkennen lassen, dass damit beabsichtigt ist, das Organ zu einer Stellungnahme zu zwingen (vgl. Urteil vom 23. November 2017, Bionorica und Diapharm/Kommission, C-596/15 P und C-597/15 P, EU:C:2017:886, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs meint Art. 265 AEUV die Untätigkeit durch Nichtbescheidung oder Nichtstellungnahme (vgl. Urteil vom 23. November 2017, Bionorica und Diapharm/Kommission, C-596/15 P und C-597/15 P, EU:C:2017:886, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Art. 265 Abs. 3 AEUV, der jeder natürlichen oder juristischen Person die Möglichkeit einräumt, eine Untätigkeitsklage zu erheben, wenn ein Organ es versäumt hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten, ist nach der Rechtsprechung dahin auszulegen, dass ein Einzelner eine Untätigkeitsklage gegen ein Organ erheben kann, das es unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen, der verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, die die Interessen des Klägers berühren, indem sie seine Rechtsstellung in qualifizierter Weise verändern. Gegenstand einer Untätigkeitsklage kann auch die Unterlassung einer vorbereitenden Handlung sein, die Voraussetzung für den Fortgang eines Verfahrens ist, das mit einer Handlung mit verbindlichen Rechtswirkungen abgeschlossen werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. November 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 23. November 2017, Bionorica und Diapharm/Kommission, C-596/15 P und C-597/15 P, EU:C:2017:886, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 Aus den oben in Rn. 25 dargelegten Grundsätzen ergibt sich somit, dass Art. 265 AEUV natürlichen und juristischen Personen nicht in allen Fällen, in denen ein Organ nach vorheriger Aufforderung, tätig zu werden, keine Stellungnahme abgibt oder keine Entscheidung erlässt, das Recht gibt, gegen das Organ eine Untätigkeitsklage zu erheben. Nach diesen Grundsätzen besteht dieses Recht nämlich nur in drei Fällen: wenn diese Personen Adressaten des Rechtsakts gewesen wären, den die Organe an sie zu richten unterlassen haben, wenn der unterlassene Rechtsakt verbindliche Rechtswirkungen gehabt hätte, die ihre Interessen berührt hätten, indem sie ihre Rechtsstellung in qualifizierter Weise verändert hätten, oder wenn dieser Rechtsakt zumindest die notwendige Voraussetzung für ein Verfahren gewesen wäre, das zu einem Rechtsakt mit verbindlichen Rechtswirkungen für sie hätte führen können.

27 Unabhängig davon, ob die übrigen vorstehend in den Rn. 23 und 24 angeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Untätigkeitsklage erfüllt sind, ist jedoch im vorliegenden Fall festzustellen, dass die Situation des Klägers keiner der drei oben in Rn. 26 genannten Hypothesen entspricht.

28 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Kläger nicht Adressat der Maßnahmen ist, die zu erlassen er die Kommission in seinem Schreiben vom 22. Oktober 2018 mit den Worten aufgefordert hat, „alle [nach dem FZA] zulässigen rechtlichen Maßnahmen [gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft] zu ergreifen“.

29 Sodann sind von der Kommission gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft verhängte Maßnahmen als solche nicht geeignet, die Rechtsstellung des Klägers hinsichtlich seines Rechts auf Ausübung des Arztberufs im Kanton Genf in qualifizierter Weise zu verändern.

30 Schließlich sind solche Maßnahmen nicht als notwendige Voraussetzung für ein Verfahren anzusehen, das für den Kläger zu einem Rechtsakt mit verbindlichen Rechtswirkungen führen könnte.

31 Zum einen ist nämlich festzustellen, dass das einzige Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung oder die Anwendung des FZA das Verfahren nach Art. 19 FZA ist. Danach können die Vertragsparteien den Gemischten Ausschuss mit allen Streitigkeiten dieser Art befassen. Dieser Ausschuss kann die Streitigkeiten beilegen, indem er alle Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Abkommens prüft. Im Übrigen erlegt diese Vorschrift dem Gemischten Ausschuss bezüglich der Streitbeilegung keine Ergebnisverpflichtung auf, sondern stellt ihm lediglich die Mittel dazu bereit.

32 Im vorliegenden Fall gibt es jedoch kein Streitbeilegungsverfahren, dessen Voraussetzung wäre, dass eine der Parteien des FZA einseitig Maßnahmen gegen die andere Partei erlässt. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die vom Kläger als Beispiel angeführte Entscheidung, dieses Abkommen nach Art. 25 Abs. 2 oder 3 FZA nicht zu verlängern oder aber zu kündigen, definitionsgemäß nicht als eine solche Voraussetzung angesehen werden kann, da eine solche Entscheidung das FZA selbst beenden würde.

33 Würde eine der Parteien des FZA einseitige Maßnahmen gegen die andere Partei mit der Begründung ergreifen, dass diese ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen nicht nachgekommen sei, böte dies außerdem definitionsgemäß keine Gewähr für den Ausgang der zwischen diesen Parteien bestehenden Streitigkeit. In einem solchen Fall wäre es Sache der von diesen einseitigen Maßnahmen betroffenen Partei, frei und souverän zu entscheiden, ob sie der von der anderen Vertragspartei vertretenen Auslegung des FZA folgt oder nicht (vgl. in diesem Sinne entsprechend Beschluss vom 3. Juli 2007, Commune de Champagne u. a./Rat und Kommission, T-212/02, EU:T:2007:194, Rn. 94).

34 Andererseits trifft es sicherlich zu, dass die Ausübung der den Unionsorganen im internationalen Verkehr übertragenen Kompetenzen nicht der gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle entzogen werden darf (vgl. in diesem Sinne entsprechend Beschluss vom 3. Juli 2007, Commune de Champagne

u. a./Rat und Kommission, T-212/02, EU:T:2007:194, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ebenso ist das Vorbringen des Klägers zutreffend, dass die Kommission als Hüterin der Verträge und der auf ihrer Grundlage abgeschlossenen Abkommen gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV dafür Sorge zu tragen hat, dass ein Drittstaat die Verpflichtungen erfüllt, die er in einem mit der Union oder, wie im vorliegenden Fall, mit der Union und ihren Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen eingegangen ist (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 25. Juli 2008, C.A.S./Kommission, C-204/07 P, EU:C:2008:446, Rn. 94).

35 Im vorliegenden Fall jedoch kann der Kläger, da es keine völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Bestimmungen gibt, die Einzelpersonen auf die eine oder andere Weise am Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit der Durchführung des FZA beteiligen würde, aus einem Verstoß der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen dieses Abkommen, selbst wenn dieser nachgewiesen wäre, nicht das Recht herleiten, von der Kommission zu verlangen, Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft zu ergreifen. Würden nämlich solche Maßnahmen erlassen, würden sie nur die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und einem Drittland betreffen, nicht aber die Beziehungen der Unionsbehörden zu natürlichen oder juristischen Personen. Deshalb könnte eine Verpflichtung zum Erlass solcher Maßnahmen, selbst wenn sie bestünde, dem Einzelnen keine Rechte verleihen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile vom 13. Juni 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, Rn. 28 bis 31, und vom 10. Dezember 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, Rn. 56).

36 Nach alledem ist der Klageantrag auf Feststellung der Untätigkeit offensichtlich unzulässig.

37 Das Vorbringen des Klägers in seiner Stellungnahme zur Unzulässigkeitseinrede ist offensichtlich nicht geeignet, diese Schlussfolgerung in Frage zu stellen.

38 Was erstens die Frage betrifft, ob die Kommission es versäumt hat, zu dem ihr vom Kläger übermittelten Mahnschreiben Stellung zu nehmen, und ob die Klage innerhalb der in Art. 265 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Fristen erhoben wurde, genügt es, daran zu erinnern, dass die Situation des Klägers unabhängig davon, ob die übrigen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer solchen Klage erfüllt sind, aus den vorstehend in den Rn. 28 bis 35 dargelegten Gründen keinem der Fälle entspricht, in denen natürliche und juristische Personen eine Untätigkeitsklage erheben können. Demzufolge sind, selbst wenn man davon ausgeht, dass die Kommission im vorliegenden Fall nicht Stellung genommen hat und dass der Kläger seine Klage fristgerecht erhoben hat, diese Umstände unerheblich.

39 Zweitens ist festzustellen, dass die Frage, ob die Kommission die Möglichkeit hatte, einseitige Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft zu ergreifen, und die Frage, ob sie dazu verpflichtet war, für die Beurteilung der Zulässigkeit der vorliegenden Untätigkeitsklage unerheblich und nur für die Beurteilung ihrer Begründetheit von Bedeutung sind (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 29. September 2011, Ryanair/Kommission, T-442/07, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:547, Rn. 27). Das Vorbringen des Klägers zu diesen Fragen geht daher ins Leere.

40 Drittens ist daran zu erinnern, dass der AEU-Vertrag nicht nur mit den Art. 263 und 277 einerseits und Art. 267 andererseits, sondern auch mit Art. 265 ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen hat, das die Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionshandlungen gewährleisten soll, mit der der Unionsrichter betraut wird (vgl. Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Die Zulässigkeitsvoraussetzungen von unmittelbar beim Unionsgericht erhobenen Klagen sind zwar im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte auszulegen, in dem das Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verankert ist, doch zielt dieser Artikel nach ständiger Rechtsprechung nicht darauf ab, das in den Verträgen vorgesehene System der gerichtlichen Kontrolle und insbesondere die Zulässigkeitsvoraussetzungen zu ändern. Daher verlangt dieser Artikel insbesondere nicht, dass eine

Person uneingeschränkt gegen jede Unterlassung der Organe, eine Entscheidung zu treffen oder einen Standpunkt zu vertreten, Klage erheben kann (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 97, 98 und 105 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 9. November 2017, SolarWorld/Rat, C-205/16 P, EU:C:2017:840, Rn. 67 und 68).

42 Im vorliegenden Fall darf Art. 265 AEUV zwar im Hinblick auf den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nicht eng ausgelegt werden, doch ändert dies in Anbetracht der oben in den Rn. 25 und 26 angeführten Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Untätigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen nichts daran, dass die Tatsache, dass die Kommission zum Antrag des Klägers, einseitige Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu ergreifen, nicht Stellung genommen hat, ihm jedenfalls nicht das Recht verleihen konnte, eine solche Klage zu erheben. Folglich würde das Gericht die ihm übertragenen Befugnisse überschreiten, wenn es diese Zulässigkeitsvoraussetzungen außer Acht ließe, die sich aus dem AEU-Vertrag, wie er in ständiger Rechtsprechung ausgelegt wird, ergeben (vgl. in diesem Sinne entsprechend Beschluss vom 24. November 2016, Petraitis/Kommission, C-137/16 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:904, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Was insbesondere das Fehlen eines Mechanismus im FZA betrifft, der dem Kläger die Möglichkeit böte, ein supranationales Gericht oder ein „auf dem Gebiet des [Unions]rechts zuständiges Gericht“ anzurufen, ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes es nicht rechtfertigen kann, dass der Unionsrichter allein deshalb über die ihm übertragenen Befugnisse hinausgeht, um diesen Mangel auszugleichen.

44 Ferner sind die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz entgegen dem Vorbringen des Klägers im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

45 Insoweit ist daran zu erinnern, dass in Ermangelung einer Unionsregelung die Ausgestaltung gerichtlicher Verfahren, die den Schutz der den Bürgern aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist. Diese Verfahren dürfen nicht weniger günstig gestaltet sein als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 7. Juni 2007, van der Weerd u. a., C-222/05 bis C-225/05, EU:C:2007:318, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Diese Grundsätze können jedoch definitionsgemäß nur von den nationalen Gerichten umgesetzt werden, nicht aber von den Unionsgerichten, die die im Unionsrecht selbst vorgesehenen Verfahrensregeln anwenden. Von diesen Verfahrensregeln dürfen die Unionsgerichte, die gemäß dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts innerhalb der Grenzen der ihnen durch die Verträge übertragenen Befugnisse handeln, nicht abweichen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat [CMR-15], C-687/15, EU:C:2017:803, Rn. 40).

47 Jedenfalls wäre der Klageantrag auf Feststellung der Untätigkeit, selbst wenn er als zulässig angesehen werden könnte, aus den nachstehend dargelegten Gründen in der Sache zurückzuweisen.

– Zur Begründetheit des Antrags auf Feststellung der Untätigkeit

48 Nach ständiger Rechtsprechung ist für die Entscheidung über die Begründetheit einer Untätigkeitsklage zu prüfen, ob das fragliche Organ zu dem Zeitpunkt, zu dem es nach Art. 265 AEUV entsprechend aufgefordert wird, zum Tätigwerden verpflichtet war (vgl. Urteil vom 29. September 2011, Ryanair/Kommission, T-442/07, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:547, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

49 Im vorliegenden Fall kann die Kommission, wie sie zu Recht geltend macht, nicht zum Erlass einseitiger Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft verpflichtet sein, und zwar unabhängig von der Frage, welche Auffassung sie zur Frage der Vereinbarkeit der Bedürfnisklausel mit dem FZA vertritt.

50 Wie nämlich bereits in den Rn. 31 und 32 oben ausgeführt, gibt es keine etwaige Streitigkeiten der Vertragsparteien des FZA über dessen Auslegung oder Anwendung betreffende Vorschrift, die die Kommission verpflichten oder auch nur berechtigen würde, derartige Maßnahmen zu ergreifen. Nach Art. 19 FZA kann sie lediglich den Gemischten Ausschuss mit einer solchen Streitigkeit befassen.

51 Außerdem wurde das FZA mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht nur von der Union, sondern auch von allen Mitgliedstaaten abgeschlossen. Ein Erlass einseitiger Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft wegen eines Verstoßes gegen das FZA würde deshalb, wie die Kommission im Wesentlichen vorträgt, zumindest die Zustimmung der Mitgliedstaaten voraussetzen.

52 Zwar verfügt die Kommission gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV über die Befugnis zur Vertretung der Union nach außen und ist insoweit ermächtigt, im Namen der Union die erforderliche Kommunikation mit den schweizerischen Behörden zu betreiben, um das FZA durchzuführen und seine ordnungsgemäße Anwendung durch diese Behörden zu gewährleisten. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie allein aufgrund dieser Ermächtigung beschließen kann, rechtsverbindliche Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu ergreifen, ohne dass dies vom Rat der Europäischen Union ausdrücklich genehmigt worden wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juli 2016, Rat/Kommission, C-660/13, EU:C:2016:616, Rn. 36). Eine Ergreifung solcher Maßnahmen würde, da es kein entsprechendes Verfahren gibt, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer möglichen Folgen eine Abwägung der sich aus den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft ergebenden divergierenden Interessen erfordern, die in die Zuständigkeit des Rates fällt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Juli 2016, Rat/Kommission, C-660/13, EU:C:2016:616, Rn. 33 und 39).

53 Überdies würde eine solche Verpflichtung die Durchführung des FZA gefährden, das eines von sieben sektoralen Abkommen ist, die mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Union und diesem Drittland geschlossen wurden, und das insbesondere zum Ziel hat, zwischen den Vertragsparteien die Freizügigkeit zu verwirklichen, und zwar auf der Grundlage der in der Union geltenden Bestimmungen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat, C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 53 und 55).

54 Für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung des FZA ist es nämlich unerlässlich, dass die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten über ein freies Ermessen oder zumindest über einen Wertungsspielraum verfügen, der so weit ist, dass die erforderliche Abwägung der sich aus den Beziehungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft ergebenden divergierenden Interessen vorgenommen und die geeignetste Strategie zum Schutz der Interessen der Union und der Interessen ihrer Bürger und Wirtschaftsteilnehmer festgelegt werden kann (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 6. Dezember 2001, Area Cova u. a./Rat und Kommission, T-196/99, EU:T:2001:281, Rn. 122 bis 124 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Dass die Vertragsparteien das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Abkommens vorzugsweise durch Verhandlungen und im Konsens sicherstellen wollten, zeigt sich daran, dass es im FZA außer den Bestimmungen über die Nichtverlängerung oder Kündigung dieses Abkommens keine Bestimmung gibt, die einseitige Maßnahmen seitens der Vertragsparteien vorsähe, sowie an Art. 19 FZA, in dem die Beilegung von Streitigkeiten durch den Gemischten Ausschuss geregelt ist, der gemäß Art. 14 FZA einvernehmlich beschließt.

56 Folglich war die Kommission unter den gegebenen Umständen nicht verpflichtet, die vom Kläger verlangten Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu ergreifen. Daher stellt, selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Kommission es unterlassen hat, insoweit Stellung zu nehmen oder eine Entscheidung zu treffen, diese Unterlassung jedenfalls keine Untätigkeit dar.

57 Die Anwendung der vom Kläger geltend gemachten Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit kann diese Schlussfolgerungen nicht in Frage stellen.

58 Nach ständiger Rechtsprechung kann sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes jeder berufen, bei dem ein Unionsorgan durch klare Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass Rechtsakte der Union eindeutig und ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sind (vgl. Urteil vom 17. Februar 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines u. a./Rat, T-14/14 und T-87/14, EU:T:2017:102, Rn. 191 und 192 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes ist festzustellen, dass der Kläger keine klare Zusicherung dahin erhalten hat, dass die Kommission wegen der Verstöße der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen das FZA einseitige Maßnahmen gegenüber diesem Drittland ergreifen würde.

60 Die Kommission ist, wie bereits ausgeführt, nach keiner geltenden Vorschrift verpflichtet oder auch nur berechtigt, derartige Maßnahmen, die in jedem Fall der Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Rates bedürften, selbst zu erlassen (siehe oben, Rn. 50 bis 52).

61 In den E-Mails der Kommission vom 30. Mai und 7. Juni 2018 sowie im Schreiben des EAD vom 20. Dezember 2018 haben die Unionsbehörden nur allgemein zugesichert, dass sie alles in ihrer Macht Stehende täten, um die ordnungsgemäße Anwendung des FZA und die Wahrung der Rechte der Unionsbürger in der Schweiz sicherzustellen, und dass sie das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Bedürfnisklausel in diesem Land verfolgten, und zwar in Zusammenarbeit mit seinen Behörden (siehe oben, Rn. 5 und 8).

62 Was den Grundsatz der Rechtssicherheit angeht, so ergibt sich aus dem FZA klar und eindeutig, dass es derzeit kein anderes Streitbeilegungsverfahren als des Art. 19 bietet. Danach können die Vertragsparteien mit allen Streitigkeiten dieser Art den Gemischten Ausschuss befassen, ohne dass dieser zu einer Lösung der jeweiligen Streitigkeit verpflichtet wäre. Folglich bietet das FZA der Kommission nach dem derzeit geltenden Recht kein anderes Rechtsinstrument zum Schutz der den Unionsbürgern nach dem FZA zustehenden Rechte in der Schweiz, als Fragen nach der Vereinbarkeit von Bestimmungen des schweizerischen Rechts und von zu deren Durchführung getroffenen Verwaltungsmaßnahmen mit diesem Abkommen dem Gemischten Ausschuss vorzulegen.

63 Würde eine der Vertragsparteien des FZA, obwohl es kein entsprechendes Verfahren gibt, einseitige Maßnahmen gegenüber der anderen Partei mit der Begründung ergreifen, dass diese ihren Verpflichtungen aus diesem Abkommen nicht nachgekommen sei, böte dies außerdem, wie oben in Rn. 33 ausgeführt, definitionsgemäß keine Gewähr für den Ausgang der zwischen diesen Parteien bestehenden Streitigkeit.

64 In seiner Stellungnahme zur Unzulässigkeitseinrede stellt der Kläger die Rechtmäßigkeit des FZA mit der Begründung in Frage, dass es für die Entscheidung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit seiner Anwendung keinen Zugang zu einem unabhängigen Gericht vorsehe. Diese Erwägungen stehen jedoch nicht dem entgegen, dass im vorliegenden Fall keine Verpflichtung der Kommission besteht, Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu ergreifen.

65 Zum einen ist nämlich darauf hinzuweisen, dass Art. 11 FZA den von diesem Abkommen erfassten Personen das Recht einräumt, bei den zuständigen Behörden und insbesondere beim zuständigen nationalen Gericht einen Rechtsbehelf einzulegen. Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass der Kläger beim BVG gegen die Entscheidung, ihm nicht zu erlauben, zulasten der obligatorischen Krankenversicherung zu praktizieren, Klage erheben konnte. Der Kläger bestreitet zwar die vom BVG vertretene Auslegung des FZA und des anwendbaren Unionsrechts, erbringt jedoch keinen Nachweis dafür, dass es nicht unabhängig entschieden hat. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) reicht das Verfahren zur Ernennung von Richtern, auf das sich der Kläger in der vorliegenden Rechtssache beruft, allein nicht aus, um ihre Unabhängigkeit in Frage zu stellen (vgl. in diesem Sinne Urteile des EGMR vom 18. Mai 1999, Ninn-Hansen/Dänemark, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, und vom 26. August 2003, Filippini/Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Aus den vorliegenden Unterlagen geht zudem hervor, dass gegen das Urteil des Schiedsgerichts für Versicherungen des Kantons Genf vom 3. Juli 2019 ein Rechtsmittel zum schweizerischen Bundesgericht eingelegt werden kann. Der Kläger hat also nicht nachgewiesen, dass es im vorliegenden Fall keinen Zugang zu einem unabhängigen Gericht gibt, das über Streitigkeiten zwischen ihm oder seinen Arbeitgebern und den schweizerischen Behörden über sein Recht, den Beruf eines Arztes im Kanton Genf auszuüben, entscheiden könnte.

66 Zum anderen kann der Umstand, dass das FZA keinen Mechanismus vorsieht, der es dem Unionsrichter ermöglicht, über die Anwendung dieses Abkommens und des Unionsrechts durch die schweizerischen Behörden zu entscheiden, jedenfalls für sich allein keine Verpflichtung der Kommission begründen, einseitige Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu ergreifen. Insoweit genügt der Hinweis darauf, dass der Erlass solcher Maßnahmen, wie oben in den Rn. 51 und 54 festgestellt, zumindest die Zustimmung der Mitgliedstaaten und die Genehmigung des Rates erfordert und im Übrigen angesichts des weiten Ermessens, das für die erforderlichen Abwägungen und die Festlegung der geeignetsten Strategie notwendig ist, nicht zwingend sein kann.

67 Unter diesen Umständen müsste der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit, selbst wenn er zulässig wäre, jedenfalls als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend zurückgewiesen werden.

Zum Antrag auf Feststellung der außervertraglichen Haftung der Union für die geltend gemachte rechtswidrige Untätigkeit der Kommission

68 Der Kläger macht geltend, dass er seit 2013 einen fortwährenden Schaden erleide, da er als freiberuflicher Arzt im Kanton Genf nicht praktizieren dürfe, und dieser Schaden werde mindestens bis 2021 andauern. Der Schaden umfasse Einkommensverluste, einschließlich des Verlusts zukünftiger Einkünfte im Zusammenhang mit der Zahlung einer Altersrente, sowie einen immateriellen Schaden. In seiner Stellungnahme zur Unzulässigkeitseinrede trägt er vor, dass das Gericht, sollte es die Untätigkeit der Kommission nicht für rechtswidrig erklären, feststellen müsse, dass er einen außergewöhnlichen, besonderen, fortwährenden und zunehmenden Schaden erleide und dass das FZA offensichtlich rechtswidrig sei. Das Gericht müsse deshalb zumindest die verschuldensunabhängige Haftung der Union feststellen und ihm folglich den Ersatz seines Schadens zusprechen.

69 Die Kommission macht geltend, dass die Schadensersatzklage jeder Grundlage entbehre.

70 Im Rahmen seines Antrags auf Schadensersatz begehrt der Kläger zum einen den Ersatz des Schadens, den er bereits seit 2013 in erster Linie aufgrund der rechtswidrigen Untätigkeit der Kommission und, hilfsweise, aufgrund der verschuldensunabhängigen Haftung erlitten habe, und zum anderen die Verhängung eines Zwangsgelds wegen des Schadens, den er nach wie vor erleide, bis die Schweizerische Eidgenossenschaft das FZA einhalte oder bis eine der Vertragsparteien dieses Abkommen kündige. Der Antrag auf die Verhängung eines Zwangsgelds ist zuerst zu prüfen.

– *Zum Antrag auf Verhängung eines Zwangsgelds*

71 Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Schadensersatzklage in Art. 268 und Art. 340 Abs. 2 AEUV als selbständiger Rechtsbehelf mit eigener Funktion im System der Klagemöglichkeiten geschaffen und von Voraussetzungen abhängig gemacht worden ist, die ihrem besonderen Zweck angepasst sind. Sie unterscheidet sich dadurch von einer Nichtigkeitsklage, dass sie nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme, sondern den Ersatz des von einem Unionsorgan verursachten Schadens zum Ziel hat (vgl. Urteil vom 24. Oktober 2000, Fresh Marine/Kommission, T-178/98, EU:T:2000:240, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Unter diesen Umständen ist der Unionsrichter im Rahmen einer auf Art. 268 und Art. 340 Abs. 2 AEUV gestützten Schadensersatzklage nicht befugt, ein Zwangsgeld gegen das Organ zu verhängen, das für einen geltend gemachten Schaden haftbar gemacht wird. Die Verhängung eines Zwangsgelds bezweckt nämlich nicht den Ausgleich eines erlittenen Schadens, sondern soll das Organ lediglich dazu zwingen, den ihm vorgeworfenen Verstoß gegen das Unionsrecht zu beenden, indem es eine bestimmte Maßnahme ergreift oder aufhebt (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 17. November 2011, Kommission/Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, Rn. 42 bis 45).

73 Demzufolge kann der Antrag des Klägers auf Verhängung eines Zwangsgelds nur als offensichtlich unzulässig zurückgewiesen werden.

74 Auf jeden Fall ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung die außervertragliche Haftung der Union nach Art. 340 Abs. 2 AEUV für rechtswidriges Verhalten ihrer Organe vom Vorliegen einer Reihe von Voraussetzungen abhängt, nämlich davon, dass das den Organen vorgeworfene Verhalten rechtswidrig ist, dass ein Schaden eingetreten ist und dass zwischen dem behaupteten Verhalten und dem geltend gemachten Schaden ein Kausalzusammenhang besteht (vgl. Beschluss vom 6. September 2011, Mugraby/Rat und Kommission, T-292/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:418, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung). Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass jeder Schaden, für den im Rahmen einer Klage wegen außervertraglicher Haftung der Union gemäß Art. 340 Abs. 2 AEUV Ersatz begehrt wird, tatsächlich und sicher sein muss, wobei der Kläger insoweit beweispflichtig ist. Es ist Sache des Klägers, schlüssige Beweise sowohl für das Vorliegen als auch für den Umfang des von ihm geltend gemachten Schadens zu erbringen (vgl. Urteil vom 6. September 2018, Klein/Kommission, C-346/17 P, EU:C:2018:679, Rn. 147 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 Unter der Annahme, dass das Zwangsgeld, um dessen Verhängung der Kläger das Gericht ersucht, dazu bestimmt ist, ihm den künftigen Schaden zu ersetzen, den er solange erleiden wird, wie die Bedürfnisklausel weiter auf ihn angewandt wird, ist dieser Schaden jedoch definitionsgemäß nicht als tatsächlich und sicher im Sinne der Rechtsprechung anzusehen. Deshalb ist der Antrag auf Verhängung eines Zwangsgelds jedenfalls als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend zurückzuweisen.

– Zum Antrag, die Union zu verurteilen, dem Kläger den Schaden zu ersetzen, der ihm seit 2013 entstanden sein soll

76 Hinsichtlich der Rechtswidrigkeit eines den Organen vorgeworfenen Verhaltens, die eine der drei Voraussetzungen für eine außervertragliche Haftung der Union ist, verlangt die Rechtsprechung den Nachweis eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Für die Beurteilung der Frage, ob das Erfordernis eines hinreichend qualifizierten Verstoßes erfüllt ist, besteht das entscheidende Kriterium darin, ob das betreffende Organ die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat. Verfügt dieses Organ nur über ein erheblich verringertes oder gar auf null reduziertes Ermessen, kann die bloße Verletzung des Unionsrechts ausreichen, um einen hinreichend qualifizierten Verstoß anzunehmen (vgl. Beschluss vom 6. September 2011, Mugraby/Rat und Kommission, T-292/09, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:418, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Im vorliegenden Fall genügt jedoch zum einen der Hinweis darauf, dass selbst dann, wenn die Kommission dadurch ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sein sollte, dass sie keine Maßnahmen gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft ergriffen hat, dieses geltend gemachte Versäumnis nicht als Verstoß gegen eine Rechtsnorm anzusehen wäre, die dem Einzelnen Rechte verleihen soll, da es, wie oben in Rn. 35 festgestellt, keine völkerrechtlichen oder unionsrechtlichen Bestimmungen gibt, die Einzelpersonen auf die eine oder andere Weise am Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit der Durchführung des FZA beteiligen würde.

78 Zum anderen ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass die Kommission, wie oben in den Rn. 50 bis 52 und 60 ausgeführt, im Rahmen der Durchführung des FZA nicht zum Erlass solcher Maßnahmen befugt ist und sie auch nicht ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Rates erlassen könnte. Außerdem ist es, wie das Gericht oben in Rn. 54 festgestellt hat, für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des FZA wichtig, dass die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten über ein freies Ermessen, zumindest aber über einen Wertungsspielraum verfügen, der so weit ist, dass die erforderliche Abwägung der sich aus den Beziehungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft ergebenden divergierenden Interessen vorgenommen und die geeignetste Strategie zum Schutz der Interessen der Union und der Interessen ihrer Bürger und Wirtschaftsteilnehmer festgelegt werden kann. Dass die Kommission die vom Kläger verlangten Maßnahmen nicht ergriffen hat, stellt also keineswegs ein offenkundiges und erhebliches Überschreiten der Grenzen ihres Ermessens und somit keinen hinreichend qualifizierten Verstoß im Sinne der oben in Rn. 76 angeführten Rechtsprechung dar.

79 Die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit können diese Erwägungen aus denselben Gründen, wie sie vorstehend in den Rn. 58 bis 63 dargelegt sind, nicht in Frage stellen.

80 Nach alledem ist der Antrag des Klägers auf Ersatz des Schadens, der ihm durch die gerügte rechtswidrige Untätigkeit der Kommission entstanden sein soll, als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend zurückzuweisen, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob ein Schaden vorliegt und ein Zusammenhang zwischen diesem Schaden und der der Kommission vorgeworfenen Untätigkeit besteht.

81 Zu dem Hilfsvorbringen in der Stellungnahme des Klägers zur Unzulässigkeitseinrede, wonach das Gericht die Kommission aufgrund der verschuldensunabhängigen Haftung zum Ersatz des geltend gemachten Schadens verurteilen solle, ist, ohne dass darüber entschieden zu werden braucht, ob dieses Vorbringen einen eigenständigen Antrag unterstützt oder ob es neue Klagegründe enthält und ob ein solcher Antrag bzw. solche Klagegründe gegebenenfalls zulässig wären, festzustellen, dass ein solches Vorbringen offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrt.

82 Der Gerichtshof hat nämlich bereits festgestellt, dass das Unionsrecht bei seinem derzeitigen Stand keine Regelung vorsieht, die die Haftung eines Unionsorgans begründet, wenn diesem kein rechtswidriges Verhalten vorzuwerfen ist (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 9. September 2008, FIAMM u. a./Rat und Kommission, C-120/06 P und C-121/06 P, EU:C:2008:476, Rn. 167 und 179). Diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Fall übertragbar, da Art. 340 Abs. 2 AEUV im Wesentlichen dem früheren Art. 288 Abs. 2 EG entspricht, auf dem diese Rechtsprechung beruht.

83 Der Antrag, die Union zu verurteilen, dem Kläger den Schaden zu ersetzen, der ihm seit 2013 entstanden sein soll, ist daher als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend zurückzuweisen.

Zum Antrag auf Nichtigerklärung der gerügten Weigerung der Kommission, tätig zu werden, und dem damit zusammenhängenden Antrag auf Feststellung der außervertraglichen Haftung der Union

Zum Antrag auf Nichtigerklärung der gerügten Weigerung der Kommission, tätig zu werden

84 Der Kläger trägt vor, das Schreiben des EAD vom 20. Dezember 2018 sei als eine Weigerung, tätig zu werden, anzusehen, denn das Vorliegen eines Verstoßes der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen das FZA werde in diesem Schreiben anerkannt, und die Kommission habe entgegen der darin vertretenen Auffassung die Möglichkeit, einseitige Maßnahmen gegen diesen Drittstaat zu ergreifen.

85 Die Kommission macht geltend, dass die Nichtigkeitsklage unzulässig sei, erstens, weil sie nicht die Verfasserin des Schreibens vom 20. Dezember 2018 sei, zweitens, weil dieses Schreiben seinem Inhalt nach informativ sei, und drittens, weil es keine verbindliche Rechtswirkung habe.

86 Selbst wenn im vorliegenden Fall davon auszugehen wäre, dass das Schreiben des EAD vom 20. Dezember 2018 eine klare Weigerung der Kommission enthält, der Aufforderung des Klägers zum Tätigwerden nachzukommen, müsste der Antrag auf Nichtigerklärung dieser Weigerung dennoch als offensichtlich unzulässig zurückgewiesen werden.

87 Insoweit ist zum einen daran zu erinnern, dass, wie sich aus Art. 263 Abs. 4 AEUV ergibt, eine natürliche oder juristische Person, die gegen eine nicht an sie gerichtete Handlung eine Klage erhebt, insbesondere von dieser Handlung unmittelbar betroffen sein muss. Nach ständiger Rechtsprechung ist die Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von der mit der Klage angefochtenen Maßnahme unmittelbar betroffen sein muss, nur dann gegeben, wenn zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind, nämlich erstens, dass die angefochtene Maßnahme sich unmittelbar auf die Rechtsstellung dieser Person auswirkt, und zweitens, dass sie den mit ihrer Durchführung betrauten Adressaten keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Durchführung anderer Vorschriften ergibt (vgl. Urteil vom 28. Februar 2019, Rat/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Im vorliegenden Fall genügt der Hinweis, dass das erste der in der Rechtsprechung aufgestellten kumulativen Kriterien nicht erfüllt ist. In Rn. 29 dieses Beschlusses wurde nämlich festgestellt, dass Maßnahmen der Kommission gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft als solche nicht geeignet wären, die Rechtsstellung des Klägers hinsichtlich seines Rechts auf Ausübung des Arztberufs im Kanton Genf in qualifizierter Weise zu verändern. Folglich kann sich auch die Weigerung, solche Maßnahmen zu ergreifen, nicht unmittelbar auf die Rechtsstellung des Klägers auswirken. Es ist daher, ohne dass die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV geprüft zu werden brauchen, festzustellen, dass der Kläger von der angefochtenen Maßnahme nicht unmittelbar betroffen ist.

89 Zum anderen wurde oben in Rn. 35 darauf hingewiesen, dass der Kläger, da er von der Kommission nicht verlangen konnte, einseitige Maßnahmen gegenüber der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu ergreifen, weil diese Maßnahmen nur die Beziehungen der Union und der Mitgliedstaaten zu einem Drittland betreffen, nicht befugt sein konnte, die Unterlassung, diese Maßnahmen zu ergreifen, dem Unionsrichter zur Kontrolle vorzulegen. Aus den gleichen Gründen wäre, selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Kommission es im vorliegenden Fall nicht unterlassen hat, diese Maßnahmen zu ergreifen, sondern sich geweigert hat, dies zu tun, auch der Antrag auf Nichtigerklärung dieser Weigerung offensichtlich unzulässig.

Zum Antrag auf Feststellung der außervertraglichen Haftung der Union

90 Wie oben in Rn. 17 ausgeführt, ist der „Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung, mit der es stillschweigend abgelehnt wurde, dem Kläger den durch diesen Verstoß entstandenen Schaden zu ersetzen“, dahin zu verstehen, dass er implizit, aber notwendigerweise darauf gerichtet ist, dass die Union gemäß den Art. 268 und 340 AEUV zum Ersatz des entstandenen Schadens verurteilt wird. Dieser Antrag stützt sich also auf das oben in Rn. 68 angeführte Vorbringen.

91 Die Kommission trägt vor, der Kläger sei nicht berechtigt, den Ersatz des Schadens zu begehren, der ihm durch ihre Weigerung, tätig zu werden, entstanden sein solle, denn sie sei für die von den schweizerischen Behörden gegen das FZA begangenen Verstöße nicht verantwortlich.

92 Aus den oben in den Rn. 77 bis 82 dargelegten Gründen ist der auf die gerügte Weigerung der Kommission, tätig zu werden, gestützte Antrag des Klägers auf Schadensersatz jedenfalls als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend zurückzuweisen. Selbst wenn nämlich das Schreiben des EAD vom 20. Dezember 2018 eine solche Weigerung enthalten sollte, kann diese weder als eine Verletzung einer Rechtsnorm, die dem Einzelnen Rechte im Sinne der Rechtsprechung verleihen soll, durch die Kommission noch als ein offenkundiges und erhebliches Überschreiten der Grenzen ihres Ermessens und damit als ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen eine solche Rechtsnorm angesehen werden. Ebenso wenig ist eine solche Weigerung als eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes oder des Grundsatzes der Rechtssicherheit anzusehen. Schließlich besteht, wie oben in Rn. 88 ausgeführt, kein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dieser gerügten Weigerung der Kommission und dem vom Kläger geltend gemachten Schaden, da sich diese Weigerung nicht unmittelbar auf die Rechtsstellung des Klägers auswirken kann.

93 Nach alledem ist die Klage teilweise als offensichtlich unzulässig und teilweise als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend abzuweisen.

Kosten

94 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

95 Da der Kläger im vorliegenden Fall unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

beschlossen:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Herr Nathaniel Magnan trägt die Kosten.

Luxemburg, den 25. September 2019

Der Kanzler
E. Coulon

Der Präsident
D. Gratsias