Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU MÄÄRUS (viies koda)

25. september 2019*

Tegevusetushagi, kahju hüvitamise hagi ja tühistamishagi – Töötajate vaba liikumine – Kutsevabadus – Ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vaheline isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe – Selle kokkuleppe väidetav rikkumine Šveitsi õigus- ja haldusnormidega, mis reguleerivad arsti kutsealal tegutsemist – Nõue võtta Šveitsi suhtes meetmed ja nõue hüvitada kantud kahju – Euroopa välisteenistuse vastus – Hagi, mis on osaliselt ilmselgelt vastuvõetamatu ja osaliselt ilmselgelt õiguslikult põhjendamatu

Kohtuasjas T-99/19,

Nathaniel Magnan, elukoht Aix-en-Provence (Prantsusmaa), esindaja: advokaat J. Fayolle,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: H. Støvlbæk, J. Hottiaux ja M. Šimerdová,

kostja,

mille ese on esiteks ELTL artiklil 265 põhinev nõue tuvastada, et komisjon jättis õigusvastaselt võtmata Šveitsi Konföderatsiooni suhtes meetmed pärast seda, kui väidetavalt oli rikutud ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vahelist isikute vaba liikumist käsitlevat kokkulepet (EÜT 2002, L 114, lk 6; ELT 2009, L 353, lk 71), mis allkirjastati Luxembourgis 21. juunil 1999; teiseks ELTL artiklil 263 põhinev nõue tühistada komisjoni otsus, millega keeldutakse võtmast Šveitsi Konföderatsiooni suhtes meetmeid ja mis sisaldub Euroopa välisteenistuse 20. detsembri 2018. aasta kirjas, ning kolmandaks ELTL artiklitel 268 ja 340 põhinev nõue mõista välja hüvitis kahju eest, mida hageja kandis väidetavalt alates 2013. aastast ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vahelise isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rikkumise tõttu, ning kohustada tasuma karistusmakse,

ÜLDKOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president D. Gratsias (ettekandja), kohtunikud A. Dittrich ja R. Frendo,

kohtusekretär: E. Coulon,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

määruse

Vaidluse taust

1 Hageja Nathaniel Magnan on Prantsuse kodanikust üldarst.

2 Hageja taotles 20. juulil 2013 Genfi kantoni (Šveits) ametiasutustelt luba tegutseda sellel kutsealal nimetatud kantonis.

3 Genfi kantoni ametiasutused lubasid kahe 1. oktoobri 2013. aasta määrusega hagejal sellel kutsealal tegutseda omal vastutusel, kuid mitte kohustusliku ravikindlustuse kulul. Viimane otsus rajaneb Šveitsi Konföderatsiooni 18. märtsi 1994. aasta ravikindlustuse seaduse artiklil 55a ehk nn vajaduse tingimusel ning Conseil fédéral suisse'i (Šveitsi Liidunõukogu) 3. juuli 2013. aasta määrusel, mis käsitleb teenuseosutajate kohustusliku ravikindlustuse kulul tegutseda lubamise piiramist. Vajaduse tingimus näeb ette, et Šveitsi Liidunõukogu võib seada selle tingimuseks, et arstidel lubatakse tegutseda kohustusliku ravikindlustuse kulul, vajaduse tõendamise, v.a isikute puhul, kes on vähemalt kolm aastat tegutsenud Šveitsi asutuses, mis on tunnustatud jätkuõppeasutus. Šveitsi Liidunõukogu kasutas 3. juuli 2013. aasta määrusega seda võimalust, nähes ette, et praktiseerivatel arstidel, keda vajaduse tingimus puudutab, on kohustusliku kindlustuse kulul lubatud praktiseerida ainult siis, kui praktiseerivate arstide maksimaalne koguarv, mis on lisas kindlaks määratud kantoni ja eriala kohta, ei ole täidetud.

4 Hageja esitas selle otsuse peale mitte lubada tal tegutseda üldarstina kohustusliku ravikindlustuse kulul 15. novembril 2013 kaebuse Tribunal administratif fédéral suisse'ile (Šveitsi Konföderatsiooni halduskohus, edaspidi „TAF"). See kohus jättis 19. märtsi 2018. aasta kohtuotsusega kaebuse rahuldamata. Ta leidis eelkõige, et eeldusel, et vajaduse tingimusega tekitati liikmesriikide kodanikest arstide kaudne diskrimineerimine, on see diskrimineerimine vastavalt Euroopa Liidu kohtute praktikale õigustatud rahvatervise seisukohast (kohtuotsuse punkt 9.7). Ta märkis ka, et kuna ravikindlustuse valdkonnas tema poolt tehtud otsuseid ei saa föderaalkohtus vaidlustada, on see kohtuotsus lõplik (kohtuotsuse punkt 12).

5 Mais 2018 teatas kaebaja sellest olukorrast Euroopa Komisjonile. Komisjoni pädev administratiivtöötaja (siseturu, tööstuse, ettevõtluse ning VKEde peadirektoraadi kutsekvalifikatsioonide ja pädevuse üksuses E5) vastas hagejale 30. mai ja 7. juuni 2018. aasta e-kirjaga. Ta juhtis viimase tähelepanu sellele, et komisjon on olukorrast Šveitsis teadlik ning töötab juba koostöös Šveitsi ametiasutustega lahenduse leidmise nimel, mis on põhjus, miks ta ei saa edastada hagejale komisjoni ametlikku seisukohta TAFi 19. märtsi 2018. aasta kohtuotsuse küsimuses. Tema andmete kohaselt hindasid Šveitsi ametiasutused konkreetselt Šveitsi Konföderatsiooni ravikindlustusseaduse mõne osa muudatusi.

6 Kaks Šveitsi kohustusliku ravikindlustuse ettevõtjat esitasid 23. augustil 2018 lepitustaotluse Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève'ile (Genfi kantoni kindlustusküsimuste vahekohus, Šveits) arstide ühingu SOS médecins de Genève'i suhtes, milles palus maksta välja summa, mis vastab mitme niisuguse selle ühingu liikmest arsti arvete tasumisele, kellel ei lubatud praktiseerida kohustusliku ravikindlustuse kulul. SOS médecins de Genève'i arst-direktor teatas 19. oktoobri 2018. aasta e-kirjaga, et ta on sunnitud peatama nende arstide, sh hageja tegevuse. Hiljem, 8. novembril 2018 ennistati nad tööle pärast kohtuistungit, mis toimus eespool nimetatud lepitusmenetluse raames. Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Genfi kantoni kindlustusküsimuste vahekohus) tegi 3. juulil 2019 kohtuotsuse, millega ta mõistis sellelt ühingult välja summa, mis vastab arvetele, mis tasuti ühingu liikmetest arstidele, keda ta pidas arstideks, kellel ei olnud lubatud praktiseerida kohustusliku ravikindlustuse kulul.

7 Hageja saatis 22. oktoobril 2018 komisjonile üleskutse, milles ta palus viimasel esiteks „võtta kõik õiguslikud meetmed, mida lubab“ ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Šveitsi Konföderatsiooni vaheline isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe (EÜT 2002, L 114, lk 6; ELT 2009, L 353, lk 71; edaspidi „isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe“) Šveitsi Konföderatsiooni suhtes, et teha esiteks otsekohe lõpp liidu kodanikest arstide diskrimineerimisele ja teiseks hüvitada varaline kahju, mida ta alates 2013. aastast kandis ja mille summa on 1 281 444 Šveitsi franki (CHF) (umbes 1 121 650 eurot). Ta kinnitas selles, et talle on alates 2013. aastast osaks saanud kaudne diskrimineerimine seeläbi, et ta ei ole saanud töötada üldarstina Genfi kantonis ning et tema tegevus SOS médecins de Genève'is oli alates 19. oktoobrist 2018 peatatud. Ta väitis, et see diskrimineerimine on vastuolus liidu kohtute praktikaga ning et tal ei ole võimalust esitada TAFi kohtuotsuse peale edasikaebust ei riigisisesel ega riigiülesel tasandil. Ta väitis, et seoses isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rikkumisega, mis oli selle diskrimineerimise tagajärg – kusjuures see diskrimineerimine leiab aset kõikide liidu kodanikest arstide suhtes –, on komisjonil, kes peab tagama vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 aluslepingute järgimise ja liidu õiguse kohaldamise, kohustus tegutseda ning et ta ei ole alates 2013. aastast võtnud ühtegi meedet selle suhtes.

8 Euroopa välisteenistus saatis 20. detsembril 2018 hagejale kirja vastuseks kirjale, mille tema saatis 22. oktoobril 2018 komisjonile. Selles kirjas kinnitas Euroopa välisteenistus hagejale, et tema ja komisjon teevad kõik, et tagada isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe nõuetekohane kohaldamine ja liidu kodanike õiguste austamine Šveitsis. Ta kinnitas, et arstide Šveitsi ja konkreetselt Genfi kantoni tööturule pääsemise piiramise küsimust arutatakse pidevalt Šveitsi ametiasutustega alates 2013. aastast, kuid viimased ja liidu ametiasutused on isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe tõlgendamise ja vajaduse tingimusele antava õigusliku hinnangu küsimuses eri arvamusel. Ta täpsustas, et kuna puudub erimeelsuste lahendamise süsteem, ei ole liidu ametiasutustel võimalust lahendusele jõudmist soosida, sest pooled ei ole jõudnud kokkuleppele, ning sellest lüngast teadlikuna palusid nad Šveitsi ametiasutustel pidada läbirääkimisi institutsionaalse raamkokkuleppe üle, mis võimaldaks kasutada vahekohtumenetlust ja pöörduda Euroopa Liidu Kohtu poole liidu õiguse mõistete küsimuses, et tagada Šveitsi Konföderatsiooniga sõlmitud lepingute ühetaoline tõlgendamine ning samasugused õigused ja kohustused. Ta lisas, et liidu ametiasutused jälgivad tähelepanelikult, kuidas Šveitsi ametiasutused töötavad välja uut seadust, mis peab vajaduse tingimuse asendama.

Menetlus ja poolte nõuded

9 Hageja esitas 18. veebruaril 2019 käesoleva hagi.

10 Üldkohus edastas 9. aprillil 2019 hagiavalduse komisjonile, paludes tal vastata kostja vastuse raames ühele küsimusele.

11 Komisjon esitas 20. juunil 2019 vastuvõetamatuse vastuväite ja vastas Üldkohtu küsimusele.

12 Hageja esitas 6. augustil 2019 seisukohad vastuvõetamatuse vastuväite kohta.

13 Hageja palub Üldkohtul:

– esiteks tuvastada ELTL artikli 265 alusel, et komisjon on alates 2013. aastast jätnud õigusvastaselt võtmata igasugused kohandatud meetmed Šveitsi Konföderatsiooni suhtes, ning mõista komisjonilt ELTL artiklite 268 ja 340 alusel tema kasuks välja 1 141 198,10 euro suurune summa alates 2013. aastast kantud kahju eest ning karistusmakse 500 eurot päevas kuni kuupäevani, mil Šveitsi ametiasutused järgivad isikute vaba liikumist käsitlevat kokkulepet või mil üks kokkuleppeosaline sellest kokkuleppest taganeb;

– teiseks tühistada ELTL artikli 263 alusel 20. detsembri 2018. aasta otsus, millega keelduti kaudselt võtmast õiguslikke ja materiaalseid meetmeid Šveitsi Konföderatsiooni suhtes isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rikkumise eest, ning otsus, millega keelduti kaudselt hüvitamast selle rikkumise tõttu kantud kahju.

14 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi ilmselge vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

15 Vastavalt kodukorra artiklile 126 võib Üldkohus juhul, kui hagi on ilmselgelt vastuvõetamatu või põhjendamatu, ilma menetlust jätkamata lahendada kohtuasja ettekandjast kohtuniku ettepanekul põhistatud määrusega.

16 Käesolevas kohtuasjas leiab Üldkohus, et tal on kohtuasja materjalide põhjal piisavalt teavet, ja otsustab lahendada kohtuasja ilma menetlust jätkamata.

17 Kõigepealt tuleb tõdeda, et seda hagi on vaja tõlgendada nii, et see sisaldab esimese võimalusena tegevusetusele viitavat nõuet, millega palutakse Üldkohtul tuvastada ELTL artikli 265 alusel komisjoni süüline tegevusetus, ning nõuet mõista viimaselt ELTL artiklite 268 ja 340 alusel välja hüvitis hagejale ja karistusmakse kantud kahju eest. Nõudeid tühistada „20. detsembri 2018. aasta otsus, millega keelduti kaudselt võtmast õiguslikke ja materiaalseid meetmeid Šveitsi Konföderatsiooni suhtes isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rikkumise eest“, tuleb mõista nii, et need on esitatud teise võimalusena, sest need rajanevad eeldusel, et komisjon tegi otsuse hageja nõuete kohta, mitte nagu esimese võimalusena esitatud nõuded, mis rajanevad eeldusel, et ta ei teinud seda. Mis puudutab samuti teise võimalusena esitatud nõuet tühistada „otsus, millega keelduti kaudselt hüvitamast selle rikkumise tõttu kantud kahju“, siis see tuleb kvalifitseerida ümber nõudeks mõista liidult välja hüvitis ELTL artiklite 268 ja 340 alusel.

Nõue, millega viidatakse tegevusetusele, ja vastava kahju hüvitamise nõue

Nõue, millega viidatakse tegevusetusele

18 Hageja väidab, et vajaduse tingimusega luuakse kaudne diskrimineerimine peamiselt Šveitsis koolitatavate Šveitsi arstide, keda see tingimus seega ei puuduta, ning peamiselt liidus koolitatavate liikmesriigi kodanikest arstide, keda keeld praktiseerida Šveitsi kohustusliku ravikindlustuse kulul puudutab, vahel. Selle vajaduse tingimusega luuakse ka diskrimineerimine kolm aastat Šveitsi jätkuõppeasutusena tunnustatud asutuses praktiseerinud arstide ja teiste arstide vahel. Niisuguse tingimuse kehtestamine kujutab endast isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe artiklite 2, 7 ja 13 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22) artikli 55 rikkumist, ka eiratakse Euroopa Kohtu praktikat, mida Šveitsi Konföderatsioon on kohustunud isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe artikli 16 lõike 2 kohaselt arvesse võtma. Lisaks ei järgi Šveitsi ametiasutused tema sõnul vastastikususe põhimõtet. Hageja kinnitab, et TAFi 19. märtsi 2018. aasta kohtuotsuse põhjenduste puhul, millega kõnesolevat diskrimineerimist õigustatakse rahvatervise põhjustega, on Euroopa Kohtu praktikat arvestades rikutud õigusnormi ning need on teaduslikust seisukohast valed. Vajaduse tingimusega rikutakse igal juhul proportsionaalsuse põhimõtet. Hageja lisab, et tema puhul muudab selle diskrimineerimise veel raskemaks asjaolu, et tema kogemust SOS médecins de Genève'is ei saa vajaduse tingimusest vabastamisel arvesse võtta, kui Genfi kantoni avalik-õiguslikes asutustes kohaldada

direktiivi, mis kohustab esmajärjekorras tööle võtma kohalikke tööotsijaid, mitte piirialatöötajaid. Kuna puudub kindlus, kas ta saab SOS médecins de Genève'is edasi tegutseda, on ta õiguslikult ebakindlas olukorras.

19 Komisjoni väidetava tegevusetuse kohta märgib hageja, et 20. detsembri 2018. aasta kiri väljendab kaudset keeldumist tegutseda. Tema sõnul on ebatäpne selles kirjas toodud väide, et kuna kokkuleppeosaliste vahel puudub kokkulepe, ei ole mingit võimalust lahenduse poole püüelda, sest liit võib igal hetkel taganeda mõnest neist seitsmest sektorikokkuleppest, mis on sõlmitud Šveitsi Konföderatsiooniga ja mille hulgas on ka isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe, või nende toime peatada ning liit võib ka kaasata Šveitsi ametiasutused mitmesugustesse Euroopa Liidu kavadesse. Hageja sõnul oli komisjonil tema aluslepingute täitmise ülesannet arvestades ning vastavalt õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele käsitletaval juhul kohustus tegutseda, et säilitada liidu õigustik ja kaitsta liidu kodanike õigusi. Tema tegevusetus seisneb eelkõige selles, et liidu kodanikest arstide olukord oli talle teada alates 2013. aastast ning ta ei reageerinud sellele, et Šveitsi õigusaktidest tulenevad isikute vaba liikumise pidevad takistused säilisid.

20 Komisjon väidab, et nõue, milles viidatakse tema tegevusetusele, on vastuvõetamatu. Esiteks ei ole hagejal õigust esitada tegevusetushagi, mille eesmärk ei ole selle tuvastamine, et komisjon jättis vastu võtmata aktid, millel on õiguslikud tagajärjed temale ja mille peale saab esitada tühistamishagi. Teiseks väidab komisjon, et tal on käsitletaval juhul samasugune kaalutlusõigus nagu liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse esilekutsumisel – kaalutlusõigus, mis välistab eraõiguslike isikute õiguse temalt nõuda, et ta võtaks teatava konkreetse seisukoha. Lisaks kinnitab komisjon, et ta võttis kõik õiguslikud meetmed, mida isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe võimaldab, et teha liidu arstide diskrimineerimisele lõpp. Ta märgib selles küsimuses, et ta tõstatas isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe ühiskomitee igal aastakoosolekul küsimuse, kas Šveitsi õigusaktid on selle kokkuleppe sätetega kooskõlas, selle artikli 19 kohaselt, mis annab ühiskomiteele pädevuse reguleerida puhtalt poliitiliselt pooltevahelisi erimeelsusi. Tema initsiatiiv võimaldas mitmes küsimuses edasi liikuda, eelkõige horisontaalset direktiivi Genfi kantonis läbi vaadata. Muud süsteemi isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe osaliste vaheliste erimeelsuste lahendamiseks tema sõnul ei ole, eelkõige siduvat süsteemi. Lõpuks märgib komisjon, et ei saa asuda seisukohale, et liit on kohustatud taganema isikute vaba liikumist käsitlevast kokkuleppest või peatama selle kokkuleppe, mis moodustab osa väga keerukast lepingulisest suhtest Šveitsi Konföderatsiooniga ja mis on igal juhul segakokkulepe, millest taganemiseks või mille peatamiseks on vaja kõikide liikmesriikide nõusolekut. Ta järeldab, et nõue, milles viidatakse tegevusetusele, on täiesti põhjendamatu.

21 Oma 6. augusti 2019. aasta seisukohtades vastuvõetamatuse vastuväite kohta väidab hageja, et tegevusetushagi on vastuvõetav, sest 20. detsembri 2018. aasta kirja ei kirjutanud komisjon, et see kiri ei sisalda seisukohavõttu, et ta esitas hagi kindlaksmääratud tähtaja jooksul ning et komisjonil oli võimalus ja kohustus alates 2013. aastast tegutseda. Ta kinnitab, et kui Üldkohus jätab tema hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kujutab see endast õigusemõistmisest keeldumist tema suhtes ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 ning tõhususe ja võrdväärsuse põhimõtte rikkumist selle tõttu, et isikute vaba liikumist käsitlevas kokkuleppes ei ole ette nähtud mingit süsteemi, mis võimaldab pöörduda riigiülesesse kohtusse, kes on pädev liidu õiguse küsimuses.

22 Kõigepealt tuleb analüüsida selle nõude vastuvõetavust, millega viidatakse tegevusetusele.

– Selle nõude vastuvõetavus, millega viidatakse tegevusetusele

23 ELTL artikli 265 teise lõigu kohaselt võib tegevusetushagi esitada ainult juhul, kui eelnevalt on asjasse puutuvat institutsiooni, organit või asutust kutsutud üles toimingut tegema. Kui kahe kuu jooksul sellisest üleskutsest alates ei ole asjasse puutuv institutsioon, organ või asutus oma seisukohta määratlenud, võib hagi esitada järgneva kahe kuu jooksul. Institutsioonile esitatud üleskutse tegutseda peab siiski olema piisavalt sõnaselge ja täpne, et institutsioonile oleks konkreetselt teada otsuse sisu,

mille vastuvõtmist temalt nõutakse, samuti peab sellest nähtuma, et eesmärk on kohustada institutsiooni seisukohta võtma (vt 23. novembri 2017. aasta kohtuotsus Bionorica ja Diapharm *vs.* komisjon, C-596/15 P ja C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 Euroopa Kohtu praktika kohaselt peetakse ELTL artiklis 265 silmas tegevusetust, mis väljendub otsuse vastu võtmata jätmises või seisukoha esitamata jätmises (vt 23. novembri 2017. aasta kohtuotsus Bionorica ja Diapharm *vs.* komisjon, C-596/15 P ja C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Kohtupraktika kohaselt tuleb ELTL artikli 265 kolmandat lõiku, mis annab juriidilistele ja füüsilistele isikutele võimaluse esitada tegevusetushagi, kui institutsioon on jätnud nende suhtes võtmata muu akti peale soovituse või arvamuse, tõlgendada nii, et see võimaldab eraõiguslikel isikutel esitada tegevusetushagi institutsiooni vastu, kes on jätnud võtmata akti, mis tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis võivad mõjutada hageja huve, muutes märkimisväärselt tema õiguslikku olukorda. Lisaks võib tegevusetushagi esitada ettevalmistava akti vastuvõtmata jätmise peale, kui sellise akti eelnev vastuvõtmine on eeltingimus niisuguse menetluse jätkamiseks, mis päädib siduvaid õiguslikke tagajärgi kaasa toova aktiga (vt selle kohta 26. novembri 1996. aasta kohtuotsus T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 23. novembri 2017. aasta kohtuotsus Bionorica ja Diapharm *vs.* komisjon, C-596/15 P ja C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Eespool punktis 25 osutatud põhimõtetest tuleneb seega, et ELTL artikkel 265 ei anna füüsilistele ja juriidilistele isikutele õigust esitada hagi igasuguse institutsioonidepoolse seisukoha võtmata või otsuse tegemata jätmise peale pärast üleskutset, mille nad on institutsioonidele saatnud. Vastavalt nendele põhimõtetele on neil see õigus ainult kolmel juhul: kui need isikud oleksid olnud selle akti adressaadid, mille institutsioonid nende suhtes võtmata jätsid; kui võtmata jäetud aktil oleksid olnud siduvad õiguslikud tagajärjed, mis mõjutavad nende huve, muutes märkimisväärselt nende õiguslikku olukorda, või vähemalt siis, kui see akt oleks olnud eeltingimus niisuguse menetluse jätkamiseks, mis päädib neile siduvaid õiguslikke tagajärgi kaasa toova aktiga.

27 Käesolevas kohtuasjas tuleb olenemata sellest, kas on järgitud teisi eespool punktides 23 ja 24 nimetatud tegevusetushagi vastuvõetavuse tingimusi, igal juhul tõdeda, et hageja olukord ei vasta ühelegi kolmest eespool punktis 26 mainitud juhtumist.

28 Sellega seoses tuleb kõigepealt tuvastada, et hageja ei ole nende meetmete adressaat, mida ta palub oma 22. oktoobri 2018. aasta kirjas komisjonil võtta. Ta palub selles kirjas sel institutsioonil enda sõnul „võtta [Šveitsi Konföderatsiooni] suhtes kõik õiguslikud meetmed, mida isikute vaba liikumist käsitlev kokkuleppe lubab“.

29 Seejärel tuleb märkida, et meetmed, mille komisjon Šveitsi Konföderatsiooni suhtes võttis, ei ole iseenesest niisugused, mis muudaksid märkimisväärselt hageja õiguslikku olukorda tema õiguse puhul tegutseda Genfi kantonis arsti kutsealal.

30 Lõpuks ei saa neid meetmeid pidada eeltingimuseks, mis peab olema täidetud niisuguse menetluse jätkamiseks, mis päädib hagejale siduvaid õiguslikke tagajärgi kaasa toova aktiga.

31 Esiteks tuleb tõdeda, et ainus erimeelsuste lahendamise menetlus, mis on isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe tõlgendamise või kohaldamise suhtes kohaldatav, on nähtud ette kokkuleppe artiklis 19, mille kohaselt võivad kokkuleppeosalised esitada iga seda laadi erimeelsuse lahendamiseks ühiskomiteele, kes võib erimeelsuse lahendada, analüüsides kõiki võimalusi säilitada selle kokkuleppe nõuetekohane toimimine. Ülejäänud osas tuleb märkida, et nende õigusnormidega ei ole ühiskomiteele kehtestatud tulemuse kohustust erimeelsuste lahendamisel, vaid ainult vahendite kohustus.

32 Ei ole aga erimeelsuste lahendamise menetlust, mis oleks kohaldatav käsitletaval juhul, mille eeltingimus on see, et isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe üks osaline võtab ühepoolsed meetmed teise kokkuleppeosalise suhtes. Selles küsimuses tuleb märkida, et otsust isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe pikendamata jätta või sellest selle artikli 25 lõike 2 või 3 alusel taganeda, millele hageja näitena viitab, ei saa juba oma definitsiooni poolest pidada niisuguseks eeltingimuseks, sest sellise otsuse tegemine teeks lõpu kokkuleppele endale.

33 Ülejäänud osas tuleb märkida, et see, kui isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe üks osaline võtab teise suhtes ilma igasuguse kohaldatava menetluseta ühepoolsed meetmed sel põhjendusel, et viimane on rikkunud oma kokkuleppest tulenevaid kohustusi, ei anna juba oma definitsiooni poolest mingit tagatist nende kokkuleppeosaliste erimeelsuse lahendamise suhtes. Niisugusel juhul otsustab kokkuleppeosaline, kelle suhtes need ühepoolsed meetmed võetakse, vabalt ja sõltumatult, kas tuleb järgida isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe tõlgendust, mida pooldab teine kokkuleppeosaline (vt selle kohta analoogia alusel 3. juuli 2007. aasta kohtumäärus Commune de Champagne jt *vs.* nõukogu ja komisjon, T-212/02, EU:T:2007:194, punkt 94).

34 Teiseks ei saa tõepoolest see, kui liidu institutsioonid kasutavad neile rahvusvahelises plaanis antud volitusi, jääda väljapoole kohtulikku kontrolli (vt selle kohta analoogia alusel 3. juuli 2007. aasta kohtumäärus Commune de Champagne jt *vs.* nõukogu ja komisjon, T-212/02, EU:T:2007:194, punkt 94 ja seal viidatud kohtupraktika). On ka tõsi – nagu väidab hageja –, et ELL artikli 17 lõike 1 kohaselt on komisjon aluslepingu ja selle alusel sõlmitud lepingute järgimise tagajana kohustatud veenduma, kas kolmas riik kohaldab õigesti kohustusi, mille ta on liiduga sõlmitud lepinguga või – nagu käsitletaval juhul – liidu ja selle liikmesriikidega sõlmitud lepinguga võtnud (vt selle kohta analoogia alusel 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus C.A.S. *vs.* komisjon, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 94).

35 Et käsitletaval juhul puuduvad aga rahvusvahelise või liidu õiguse normid, mis kaasaksid eraõiguslikke isikuid ühel või teisel viisil isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rakendamist puudutavasse otsuste tegemise protsessi, ei saa hagejal olla selle tulemusena, et Šveitsi Konföderatsioon on kokkulepet rikkunud – eeldusel, et see on leidnud kinnitust –, õigust nõuda komisjonilt, et viimane võtaks Šveitsi Konföderatsiooni suhtes meetmed. Kui niisugused meetmed vastu võetaks, puudutaksid need ainult suhteid liidu ja kolmanda riigi vahel, mitte liidu ametiasutuste suhteid füüsiliste või juriidiliste isikutega. Järelikult isegi juhul, kui eksisteerib kohustus niisugused meetmed võtta, ei saa see anda mingit õigust eraõiguslikele isikutele (vt selle kohta analoogia alusel 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punktid 28–31, ja 10. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 56).

36 Eelnevast ilmneb seega, et hagiavalduses esitatud nõuded, millega viidatakse tegevusetusele, on ilmselgelt vastuvõetamatud.

37 Argumendid, mille hageja on esitanud oma vastuvõetamatuse vastuväidet käsitlevate seisukohtade raames, ei ole ilmselgelt niisugused, mis seaksid selle järelduse kahtluse alla.

38 Mis puudutab esiteks küsimust, kas komisjon jättis võtmata seisukoha üleskutse kohta, mille hageja talle saatis, ja kas hagi esitati ELTL artikli 265 teises lõigus ette nähtud tähtaegade jooksul, siis piisab osutamisest sellele, et eespool punktides 28–35 esitatud põhjustel leiab Üldkohus, et hageja olukord ei vasta ühelegi juhtumile, mil füüsilistel ja juriidilistel isikutel on õigus esitada tegevusetushagi, olenemata küsimusest, kas niisuguse hagi vastuvõetavuse muud tingimused on täidetud. Järelikult isegi eeldusel, et komisjon jättis käsitletaval juhul seisukoha võtmata ning hageja on oma hagi esitanud ette nähtud tähtaegade jooksul, ei ole nendel asjaoludel tähtsust.

39 Teiseks tuleb märkida, et küsimustel, kas komisjonil oli võimalus võtta ühepoolsed meetmed Šveitsi Konföderatsiooni suhtes ja kas tal oli kohustus seda teha, ei ole tähtsust käesoleva tegevusetushagi vastuvõetavuse hindamisel, vaid ainult selle põhjendatuse hindamisel (vt selle kohta analoogia alusel 29. septembri 2011. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, T-442/07, ei avaldata, EU:T:2011:547, punkt 27). Hageja argumendid nendes küsimustes ei saa seega anda tulemust.

40 Kolmandaks väärib meeles pidamist, et EL toimimise leping kehtestab esiteks artiklitega 263 ja 277 ning teiseks artikliga 267, aga ka selle artikliga 265 õiguskaitsevahendite ja menetluste täieliku süsteemi, milles liidu institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kontroll on usaldatud liidu kohtule (vt 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Tuleb siiski märkida, et kuigi otse liidu kohtule esitatud hagi vastuvõetamatuse tingimusi tuleb tõlgendada, lähtudes põhiõiguste harta artiklist 47, milles on sätestatud põhiõigus tõhusale kohtulikule kaitsele, siis väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et selle artikli eesmärk ei ole muuta aluslepingutes ette nähtud kohtuliku kontrolli süsteemi ja eelkõige selle tingimusi. Seega ei ole selles artiklis eelkõige nõutud, et õigussubjekt saaks tingimusteta esitada hagi institutsioonide igasuguse otsuse tegemata jätmise või seisukoha võtmata jätmise peale (vt selle kohta analoogia alusel 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 97, 98 ja 105 ning seal viidatud kohtupraktika, ning 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus SolarWorld *vs.* nõukogu, C-205/16 P, EU:C:2017:840, punktid 67 ja 68).

42 Käsitletaval juhul on nii, et kuigi ELTL artiklit 265 ei saa tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet arvestades tõlgendada kitsalt, ei saanud asjaolu, et komisjon ei võtnud seisukohta hageja nõude kohta võtta Šveitsi Konföderatsiooni suhtes ühepoolsed meetmed, eespool punktides 25 ja 26 nimetatud füüsiliste ja juriidiliste isikute esitatud hagide vastuvõetavuse tingimusi arvesse võttes sellegipoolest anda talle õigust esitada niisugune hagi. Seega ei saa Üldkohus neid vastuvõetavuse tingimusi, mis tulenevad EL toimimise lepingust niisugusena, nagu seda on tõlgendatud väljakujunenud kohtupraktikas, kõrvale heita, ületamata seejuures oma pädevust (vt selle kohta analoogia alusel 24. novembri 2016. aasta kohtumäärus Petraitis *vs.* komisjon, C-137/16 P, ei avaldata, EU:C:2016:904, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Mis puudutab konkreetselt seda, et isikute vaba liikumist käsitlevas kokkuleppes puudub igasugune süsteem, mis võimaldaks hagejal pöörduda riigiülesesse kohtusse või kohtusse, kes on pädev „[liidu] õiguse küsimuses“, siis tuleb märkida, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte ei saa õigustada seda, et liidu kohus ületab oma pädevust ainsa eesmärgiga seda puudust korvata.

44 Lisaks ei ole tõhususe ja võrdväärsuse põhimõte – vastupidi hageja arvamusele – käesoleval juhul ülekantavad.

45 Selles küsimuses tuleb silmas pidada, et liidu regulatsiooni puudumisel tuleb iga liikmesriigi sisemise õiguskorraga kindlaks määrata nende hagide menetlemise kord, mis tagavad õigussubjektidele liidu õigusega antud õiguste kaitse, ning see, et esiteks ei oleks selline kord ebasoodsam kui analoogiliste riigisisesel õigusel põhinevate hagide puhul (võrdväärsuse põhimõte) ning teiseks ei muudaks see liidu õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (vt selle kohta 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus van der Weerd jt, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Piisab aga, kui tõdeda, et definitsiooni poolest võivad neid põhimõtteid rakendada ainult liikmesriikide kohtud, mitte liidu kohtud, kes rakendavad liidu õiguses endas ette nähtud menetluskorda. Lisaks, mis puudutab neile aluslepingutega antud volituste piire, siis vastavalt institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõttele ei saa liidu kohtud sellest menetluskorrast kõrvale kalduda (vt selle kohta analoogia alusel 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 40).

47 Igal juhul isegi siis, kui hagi nõuet, milles viidatakse tegevusetusele, saaks pidada vastuvõetavaks, tuleb see jätta sisulise analüüsi tulemusena eespool esitatud põhjustel põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

– ***Selle nõude põhjendatus, milles viidatakse tegevusetusele***

48 Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et tegevusetushagi põhjendatuse kohta otsuse tegemisel tuleb kontrollida, kas hetkel, mil asjaomane institutsioon sai üleskutse ELTL artikli 265 tähenduses, oli tal kohustus tegutseda (vt 29. septembri 2011. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, T-442/07, ei avaldata, EU:T:2011:547, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Käsitletaval juhul tuleb märkida, et nagu komisjon õigesti väidab, ei saa tal olla kohustust võtta ühepoolseid meetmeid Šveitsi Konföderatsiooni suhtes, ükskõik missugune on selle institutsiooni seisukoht küsimuses, kas vajaduse tingimus on isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppega kooskõlas.

50 Nagu eespool punktides 31 ja 32 juba tuvastatud, ei kohusta ükski säte, mis on kohaldatav võimalike isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe osaliste vaheliste kokkuleppe tõlgendamist või kohaldamist puudutavate erimeelsuste suhtes, komisjoni niisuguseid meetmeid võtma ega anna talle isegi õigust seda teha. Tal on selle kokkuleppe artikli 19 alusel ainult lubatud esitada niisugune erimeelsus lahendamiseks ühiskomiteele.

51 Lisaks tuleb esiteks märkida, et isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe sõlmisid Šveitsi Konföderatsiooniga mitte üksnes liit, vaid ka kõik liikmesriigid. Järelikult eeldab võimalik ühepoolsete meetmete võtmine Šveitsi Konföderatsiooni suhtes kokkuleppe rikkumise tõttu – nagu komisjon sisuliselt märgib – vähemalt liikmesriikide nõusolekut.

52 Teiseks on komisjonil küll ELL artikli 17 lõike 1 alusel volitused esindada liitu välissuhetes ning see pädevus võimaldab tal suhelda liidu nimel vajalikul määral Šveitsi ametiasutustega selle kokkuleppe rakendamise huvides ja kontrollida, kas need asutused kohaldavad seda õigesti. See ei tähenda siiski, et ta võiks otsustada ainult nende volituste alusel, et ta võtab õiguslikult siduvad meetmed Šveitsi Konföderatsiooni suhtes, ilma et Euroopa Liidu Nõukogu oleks talle selleks sõnaselgelt luba andnud (vt selle kohta 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon, C-660/13, EU:C:2016:616, punkt 36). Et puudub igasugune menetlus, mis niisuguseid meetmeid reguleeriks, oleks nende võtmiseks – eelkõige nende potentsiaalseid tagajärgi arvestades – vaja kaaluda liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni suhetega seotud lahknevaid huve, mis kuulub nõukogu pädevusse (vt selle kohta 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon, C-660/13, EU:C:2016:616, punktid 33 ja 39).

53 Pealegi võib niisugune kohustus kahjustada isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rakendamist, mis on aga üks seitsmest Šveitsi Konföderatsiooniga sõlmitud sektorikokkuleppest, mille eesmärk on tugevdada majandussuhteid liidu ja selle kolmanda riigi vahel ning konkreetsemalt viia kokkuleppeosaliste vahel ellu isikute vaba liikumine, tuginedes liidus kohaldatavatele õigusnormidele (vt selle kohta 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, C-656/11, EU:C:2014:97, punktid 53 ja 55).

54 Isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe tõlgendamist ja kohaldamist puudutavate erimeelsuste lahendamisel on põhiline, et liidu institutsioonidel ja liikmesriikidel oleks kui mitte täielik, siis vähemalt piisavalt ulatuslik kaalutlusõigus suhetest Šveitsi Konföderatsiooniga tulenevate lahknevate huvide hädavajalikul kaalumisel ning liidu huvi ja liidu kodanike ja ettevõtjate huvide kaitse seisukohast sobivaima strateegia kindlaksmääramisel (vt selle kohta analoogia alusel 6. detsembri 2001. aasta kohtuotsus Area Cova jt *vs.* nõukogu ja komisjon, T-196/99, EU:T:2001:281, punktid 122–124 ja seal viidatud kohtupraktika).

55 Tuleb lisada, et asjaolu, et isikute vaba liikumist käsitlevas kokkuleppes puuduvad igasugused sätted, mis näeksid ette, et kokkuleppeosalised võivad võtta ühepoolseid meetmeid, peale sätete, mis käsitlevad kokkuleppe pikendamata jätmist ja lõpetamist, ning asjaolu, et artikli 19 sisu, mis käsitleb erimeelsuste lahendamist ühiskomitees, kes teeb kokkuleppe artikli 14 järgi otsuse vastastikusel kokkuleppel, näitavad kokkuleppeosaliste tahet soosida läbirääkimisi ja konsensust selle kokkuleppe nõuetekohase toimimise huvides.

56 Järelikult ei olnud komisjonil käsitletava juhtumi asjaoludel kohustust võtta Šveitsi Konföderatsiooni suhtes meetmeid, mida hageja nõuab. Seega eeldusel, et komisjon jättis selle taotluse kohta seisukoha võtmata või otsuse tegemata, ei kujutanud see endast ikkagi tegevusetust.

57 Õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõtte kohaldamine, millele hageja tugineb, ei sea neid kaalutlusi kahtluse alla.

58 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele igal isikul, kellel liidu institutsioon on konkreetseid kinnitusi andes tekitanud põhjendatud ootusi. Mis puudutab õiguskindluse põhimõtet, siis see eeldab, et liidu õigus oleks kindel ja isikutel oleks võimalik selle kohaldamist ette näha (vt 17. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Islamic Republic of Iran Shipping Lines jt *vs.* nõukogu, T-14/14 ja T-87/14, EU:T:2017:102, punktid 191 ja 192 ning seal viidatud kohtupraktika).

59 Esiteks tuleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte kohta märkida, et hagejale ei antud mingit konkreetset kinnitust, et komisjon võtab Šveitsi Konföderatsiooni suhtes ühepoolsed meetmed seetõttu, et see kolmas riik rikkus isikute vaba liikumist käsitlevat kokkulepet.

60 Nagu juba märgitud, ei kohusta ükski kohaldatav õigusnorm komisjoni ega isegi ei võimalda tal iseenesest võtta niisuguseid meetmeid; igal juhul on nende võtmiseks vaja liikmesriikide ja nõukogu nõusolekut (vt eespool punktid 50–52).

61 Lisaks tuleb juhtida tähelepanu, et komisjon 30. mai ja 7. juuni 2018. aasta e-kirjas ja Euroopa välisteenistus 20. detsembri 2018. aasta kirjas kinnitasid ainult üldiselt, et kohustuvad tegema kõik, et tagada isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe nõuetekohane kohaldamine ja liidu kodanike õiguste austamine Šveitsis, ning järgima vajaduse tingimuse muutmise õigusloomeprotsessi selles riigis koostöös selle riigi ametiasutustega (vt eespool punktid 5 ja 8).

62 Mis puudutab teiseks õiguskindluse põhimõtet, siis isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe sätetest ilmneb selgelt ja üheselt mõistetavalt, et kõnealuses kokkuleppes ei ole selles etapis ette nähtud muud erimeelsuste lahendamise menetlust peale artiklis 19 sätestatud menetluse, mis võimaldab kokkuleppeosalistel esitada ükskõik missuguse seda laadi erimeelsuse lahendamiseks ühiskomiteele, ilma et viimasel oleks kohustust iga erimeelsus lahendada. Seega ei anna isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe kohaldatava õiguse hetkeseisus komisjonile mitte mingit muud seaduslikku võimalust kaitsta õigusi, mis on liidu kodanikel isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe järgi Šveitsi territooriumil, peale võimaluse esitada iga küsimus, mis käsitleb Šveitsi õigusnormide ja selle õiguse rakendamiseks võetud haldusmeetmete vastavust sellele kokkuleppele, lahendamiseks ühiskomiteele.

63 Lisaks nagu eespool punktis 33 märgitud, ei anna see, kui isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe üks osaline võtab väljaspool igasugust kohaldatavat menetlust teise kokkuleppeosalise suhtes ühepoolsed meetmed põhjendusel, et viimane on rikkunud oma sellest kokkuleppest tulenevaid kohustusi, oma olemusest tulenevalt mingit tagatist nende kokkuleppeosaliste vahelise erimeelsuse küsimuses.

64 Hageja paneb oma seisukohtades vastuvõetamatuse vastuväite kohta isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe sätete õiguspärasuse kahtluse alla põhjendusel, et selles ei ole nähtud ette pöördumist sõltumatusse kohtusse selle kokkuleppe kohaldamist käsitletavate vaidluste lahendamiseks. Need kaalutlused ei sea siiski kahtluse alla seda, et käsitletaval juhul ei ole komisjonil kohustust võtta Šveitsi Konföderatsiooni suhtes meetmed.

65 Esiteks tuleb märkida, et isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe artiklis 11 on nähtud ette, et selle kokkuleppega hõlmatud isikutel on õigus pöörduda pädevate asutuste ja konkreetselt pädeva riikliku kohtuasutuse poole. Käsitletaval juhul ilmneb kohtuasja materjalidest, et hageja võis esitada otsuse peale, millega talle ei antud luba praktiseerida kohustusliku ravikindlustuse kulul, TAFile kaebuse. Kuigi hageja vaidleb vastu sellele, kuidas see kohus isikute vaba liikumist käsitlevat kokkulepet ja liidu õigust tõlgendas, ei tõenda ta, et viimane ei teinud otsust sõltumatult. Selles küsimuses tuleb meeles pidada, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt ei piisa kohtunike ametissenimetamise viisist – millele hageja käesoleval juhul viitab – üksi selleks, et heita kahtlust nende sõltumatusele (vt selle kohta EIK 18. mai 1999. aasta otsus Ninn-Hansen *vs.* Taani, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, ja 26. augusti 2003. aasta otsus Filippini *vs.* Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Lisaks ilmneb kohtuasja materjalidest, et Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève'i (Genfi kantoni kindlustusvahekohus) 3. juuli 2019. aasta otsuse saab edasi kaevata Tribunal fédéral suisse'i (Šveitsi Konföderatsiooni kõrgeim kohus). Hageja ei tõenda seega, et käsitletaval juhul ei ole võimalust pöörduda sõltumatusse kohtusse, et saavutada nende vaidluste lahendamine, mis on esitatud tema vastu või mille pooled on tema tööandjad ja Šveitsi ametiasutused ning mis puudutavad tema õigust tegutseda arsti kutsealal Genfi kantonis.

66 Teiseks ei tekita asjaolu, et isikute vaba liikumist käsitlevas kokkuleppes ei ole ette nähtud süsteemi, mis võimaldaks liidu kohtul teha otsust selle kohta, kuidas Šveitsi ametiasutused seda kokkulepet ja liidu õigust kohaldavad, igal juhul iseenesest komisjonile kohustust võtta Šveitsi Konföderatsiooni suhtes ühepoolseid meetmeid. Selles küsimuses piisab, kui osutada sellele, et niisuguste meetmete võtmiseks on – nagu on tõdetud eespool punktides 51 ja 54 – vaja vähemalt liikmesriikide nõusolekut ja nõukogu luba, ning teiseks ei saa eksisteerida kohustust, võttes arvesse ulatuslikku kaalutlusõigust, mis on vajaliku vahekohtu ja sobivaima strateegia kindlaksmääramisel nõutav.

67 Selles olukorras tuleb märkida, et isegi kui hagi nõue, milles viidatakse tegevusetusele, oleks vastuvõetav, saaks igal juhul teha üksnes otsuse selle rahuldamata jätmise kohta seetõttu, et see on õiguslikult ilmselgelt põhjendamatu.

Nõue, milles palutakse tuvastada liidu lepinguväline vastutus komisjoni väidetava süülise tegevusetuse tõttu

68 Hageja väidab, et alates 2013. aastast on talle osaks saanud pidev kahju seetõttu, et ta ei saa tegutseda vabakutselise arstina Genfi kantonis, ning et seda kahju saab ta edasi vähemalt 2021. aastani. See kahju hõlmab tema sõnul sissetuleku kaotust, sh sissetuleku kaotust tulevikus vanaduspensioni maksmisega seoses, ja mittevaralist kahju. Oma seisukohtades vastuvõetamatuse vastuväite kohta väidab hageja, et juhul, kui Üldkohus ei tuvasta komisjoni süülist tegevusetust, peaks ta tuvastama, et talle saab osaks ebanormaalne eriline pidev ja kasvav kahju ning et isikute vaba liikumist käsitlev kokkulepe on ilmselgelt õigusvastane, nii et Üldkohus peab vähemalt tuvastama liidu ilma süüta tekkinud vastutuse ja tema kahju seega hüvitama.

69 Komisjon väidab, et kahju hüvitamise nõue on täiesti alusetu.

70 Hageja esitab oma kahju hüvitamise nõuete raames esiteks nõude hüvitada kahju, mida ta on alates 2013. aastast kandnud, ning seda esimese võimalusena komisjoni süülise tegevusetuse tõttu ja teise võimalusena ilma süüta vastutuse tõttu, ning teiseks nõude kohustada tasuma karistusmakse kahju

tõttu, mida ta ikka veel kannab, ja seda kuni kuupäevani, mil Šveitsi Konföderatsioon viib oma õigusaktid isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppega kooskõlla või üks kokkuleppeosalistest sellest kokkuleppest taganeb. Alustada tuleb karistusmakse nõude analüüsimisega.

– Nõue määrata karistusmakse

71 Kõigepealt tuleb osutada sellele, et ELTL artiklil 268 ja artikli 340 teisel lõigul põhinev kahju hüvitamise hagi on sõltumatu õiguskaitsevahend, millel on eriotstarve õiguskaitsevahendite süsteemi raames ja mis sõltub tema konkreetset eesmärki arvestades välja töötatud kasutamise tingimustest. See erineb tühistamishagist selle poolest, et eesmärk ei ole mitte teatava meetme tühistamine, vaid institutsiooni põhjustatud kahju hüvitamine (vt 24. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Fresh Marine *vs.* komisjon, T-178/98, EU:T:2000:240, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

72 Selles olukorras ei ole liidu kohus ELTL artiklil 268 ja artikli 340 teisel lõigul põhineva kahju hüvitamise hagi raames pädev tegema otsust karistusmakse kohta institutsiooni suhtes, keda väidetava kahju eest vastutavaks peetakse. Karistusmakse määramise eesmärk ei saa olla kantud kahju hüvitamine, vaid ainult institutsiooni sundimine tegema lõppu liidu õiguse rikkumisele, mida talle ette heidetakse, ning seda teatava meetme võtmise või kaotamisega (vt selle kohta analoogia alusel 17. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-496/09, EU:C:2011:740, punktid 42–45).

73 Seega saab hageja nõude määrata karistusmakse ilmselge vastuvõetamatuse tõttu ainult läbi vaatamata jätta.

74 Igal juhul väärib meeles pidamist, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tekib liidu lepinguväline vastutus tema institutsioonide õigusvastase tegevuse korral ELTL artikli 340 teise lõigu tähenduses juhul, kui samal ajal on täidetud teatud tingimused, milleks on institutsioonidele etteheidetava tegevuse õigusvastasus, kahju tegelik tekkimine ning põhjuslik seos väidetava tegevuse ja viidatud kahju vahel (vt 6. septembri 2011. aasta kohtumäärus Mugraby *vs.* nõukogu ja komisjon, T-292/09, ei avaldata, EU:T:2011:418, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika). Konkreetselt tuleb silmas pidada, et mis tahes kahju, mille hüvitamist ELTL artikli 340 teise lõigu alusel liidu lepinguvälise vastutuse menetluses taotletakse, peab olema tegelik ja kindel, mida peab tõendama vastava nõude esitanud isik. Viimati nimetatu peab esitama veenvad tõendid nii väidetava kahju olemasolu kui ka ulatuse kohta (vt 6. septembri 2018. aasta kohtuotsus Klein *vs.* komisjon, C-346/17 P, EU:C:2018:679, punkt 147 ja seal viidatud kohtupraktika).

75 Eeldusel, et selle karistusmakse eesmärk, mille hageja palub Üldkohtul komisjonile mõista, on hüvitada tulevane kahju, mida ta kannab edasi nii kaua, kuni tema suhtes kohaldatakse vajaduse tingimust, ei saa seda kahju siiski juba oma olemusest tulenevalt pidada tegelikuks ja kindlaks kohtupraktika tähenduses. Nõude määrata karistusmakse saab igal juhul jätta üksnes rahuldamata seetõttu, et see on õiguslikult ilmselgelt põhjendamatu.

– Nõue mõista liidult välja hüvitis kahju eest, mida hageja on alates 2013. aastast väidetavalt kandnud

76 Olgu osutatud sellele, et mis puudutab institutsioonidele ette heidetava käitumise õigusvastasust, mis on üks kolmest tingimusest, mis peab olema täidetud, et tekiks liidu lepinguväline vastutus, siis on kohtupraktikas nõutud, et oleks tõendatud niisuguse õigusnormi piisavalt selge rikkumine, mille eesmärk on anda õigusi eraõiguslikele isikutele. Mis puudutab nõuet, mille kohaselt rikkumine peab olema piisavalt selge, siis selle tingimuse täidetuks lugemisel on otsustav asjaolu, et kõnealune institutsioon on ilmselgelt ja tõsiselt eiranud oma kaalutlusõiguse piire. Kui institutsioonil on üksnes märkimisväärselt piiratud või olematu kaalutlusruum, võib liidu õiguse vähimgi rikkumine olla

küllaldane, et tuvastada piisavalt selge rikkumise esinemine (vt 6. septembri 2011. aasta kohtumäärus Mugraby *vs.* nõukogu ja komisjon, T-292/09, ei avaldata, EU:T:2011:418, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

77 Käsitletaval juhul piisab esiteks, kui osutada eespool punktis 35 tuvastatule, st kuna puuduvad rahvusvahelise või liidu õiguse normid, mis kaasaksid eraõiguslikke isikuid ühel või teisel viisil isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rakendamist puudutavasse otsuste tegemise protsessi, ei saa isegi juhul, kui komisjon on rikkunud oma kohustusi, jättes Šveitsi Konföderatsiooni suhtes meetmed võtmata, seda oletatavat rikkumist pidada niisuguse õigusnormi rikkumiseks, mille eesmärk on anda eraõiguslikele isikutele õigusi.

78 Teiseks tuleb ikkagi märkida, et – nagu on tõdetud eespool punktides 50–52 ja 60 – komisjonil ei ole õigust võtta isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rakendamise raames niisuguseid meetmeid ja ta ei saa igal juhul seda teha ilma, et liikmesriigid ja nõukogu oleksid sellega nõus. Lisaks – nagu Üldkohus eespool punktis 54 märkis – on isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe tõlgendamist ja kohaldamist puudutavate erimeelsuste lahendamisel põhiline, et liidu institutsioonidel ja liikmesriikidel oleks kui mitte täielik, siis vähemalt piisavalt ulatuslik kaalutlusõigus suhetest Šveitsi Konföderatsiooniga tulenevate lahknevate huvide hädavajalikul kaalumisel ning liidu huvi ja liidu kodanike ja ettevõtjate huvide kaitse seisukohast sobivaima strateegia kindlaksmääramisel. Seega ei saa see, et komisjon ei võtnud meetmeid, mida hageja nõudis, kuidagi kujutada endast selle institutsiooni poolset oma kaalutlusõiguse piiride ilmset ja tõsist ületamist ning järelikult piisavalt selget rikkumist eespool punktis 76 viidatud kohtupraktika tähenduses.

79 Samadel põhjustel, nagu on esitatud eespool punktides 58–63, ei sea neid kaalutlusi kahtluse alla õiguspärase ootuse kaitse ja õiguskindluse põhimõte.

80 Eelnevast tuleneb, et hageja kahju hüvitamise nõue, mis on esitatud komisjoni väidetava süülise tegevusetuse tõttu, tuleb jätta rahuldamata, sest see on õiguslikult ilmselgelt põhjendamatu, ilma et oleks vaja analüüsida, kas kahju on olemas ning kas selle kahju ja komisjonile ette heidetava tegevusetuse vahel on seos.

81 Argumentide kohta, mis on hageja seisukohtades esitatud teise võimalusena vastuvõetamatuse vastuväite kohta ja millega püütakse saavutada, et Üldkohus mõistaks komisjonilt välja hüvitise väidetava kahju eest ilma süüta tekkinud vastutuse tulemusena, tuleb märkida – ilma et oleks vaja võtta seisukohta küsimuses, kas need argumendid toetavad sõltumatuid nõudeid või sisaldavad uusi väiteid ning kas need nõuded või väited on vastuvõetavad –, et need argumendid on õiguslikult ilmselgelt põhjendamatud.

82 Euroopa Kohus on juba tuvastanud, et liidu õiguses ei ole selle praeguses seisus ette nähtud süsteemi, mis võimaldaks tuvastada liidu vastutuse, kui puudub liidu organi õigusvastane käitumine (vt selle kohta 9. septembri 2008. aasta kohtuotsus FIAMM jt *vs.* nõukogu ja komisjon, C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, punktid 167 ja 179). See kohtupraktika on käsitletavale juhtumile ülekantav, sest ELTL artikli 340 teine lõik on sisuliselt samalaadne nagu EÜ artikli 288 teine lõik, millel see kohtupraktika rajaneb.

83 Nõue mõista liidult välja hüvitis kahju eest, mida hageja on alates 2013. aastast väidetavalt kandnud, tuleb seega jätta rahuldamata, sest on õiguslikult ilmselgelt põhjendamatu.

Nõue tühistada komisjoni väidetav keeldumine tegutseda ning vastav nõue kohaldada liidu lepinguvälist vastutust

Nõue tühistada komisjoni väidetav keeldumine tegutseda

84 Hageja väidab, et Euroopa välisteenistuse 20. detsembri 2018. aasta kirja tuleb käsitada keeldumisena tegutseda, sest selles on tunnistatud, et Šveitsi Konföderatsioon on isikute vaba liikumist käsitlevat kokkulepet rikkunud, ning et vastupidi selles kirjas väidetule oli tal võimalus võtta selle kolmanda riigi suhtes ühepoolsed meetmed.

85 Komisjon väidab, et tühistamishagi on vastuvõetamatu esiteks seepärast, et 20. detsembri 2018. aasta kirja ei kirjutanud tema, teiseks sellepärast, et selle kirja sisu on informatiivne, ning kolmandaks seetõttu, et sellel kirjal ei ole mingeid siduvaid õiguslikke tagajärgi.

86 Käsitletaval juhul tuleb hagis esitatud tühistamisnõue isegi eeldusel, et Euroopa välisteenistuse 20. detsembri 2018. aasta kirja on vaja käsitada komisjoni selge keeldumisena reageerida hageja üleskutsele tegutseda, ikkagi ilmselge vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta.

87 Selles küsimuses tuleb esiteks osutada – nagu ilmneb ELTL artikli 263 neljandast lõigust –, et kui tühistamishagi esitab füüsiline või juriidiline isik akti peale, mille adressaat ta ei ole, peab see akt teda eelkõige otseselt puudutama. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab tingimus, mille järgi peab hagi esemeks olev meede puudutama füüsilist või juriidilist isikut otseselt, kahe kumulatiivse kriteeriumi täidetust, nimelt esiteks seda, et vaidlustatud meede avaldaks otsest mõju isiku õiguslikule olukorrale, ja teiseks seda, et see ei jätaks meedet rakendama kohustatud adressaadile mingit kaalutlusõigust, mispuhul akti rakendamine on puhtautomaatne ja tuleneb vaid liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme (vt 28. veebruari 2019. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

88 Käsitletaval juhul piisab, kui märkida, et esimene kohtupraktikas kindlaks määratud kumulatiivsetest tingimustest ei ole täidetud. Eespool punktis 29 on tuvastatud, et meetmed, mille komisjon on Šveitsi Konföderatsiooni suhtes võtnud, ei ole iseenesest niisugused, et muudaksid märkimisväärselt hageja õiguslikku olukorda, mis puudutab tema õigust tegutseda Genfi kantonis arsti kutsealal. Järelikult ei saa niisuguste meetmete võtmisest keeldumine samuti avaldada otsest mõju hageja õiguslikule olukorrale. Seega ilma, et oleks vaja analüüsida teisi ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud vastuvõetamatuse tingimusi, piisab, kui märkida, et vaidlustatud akt ei puuduta hagejat isiklikult.

89 Teiseks on eespool punktis 35 märgitud, et kuna hagejal ei ole õigust komisjonilt nõuda, et viimane võtaks Šveitsi Konföderatsiooni suhtes ühepoolsed meetmed, ning need meetmed puudutavad ainult liidu ja liikmesriikide suhteid kolmanda riigiga, ei saa nende võtmata jätmist lasta kontrollida liidu kohtul. Samal põhjusel ja isegi eeldusel, et käsitletaval juhul ei jätnud komisjon neid meetmeid lihtsalt võtmata, vaid keeldus seda tegemast, on nõue see keeldumine tühistada sellegipoolest ilmselgelt vastuvõetamatu.

Nõue kohaldada liidu lepinguvälist vastutust

90 Nagu on märgitud eespool punktis 22, tuleb hagiavalduses esitatud nõuet „[tühistada] otsus, millega keelduti kaudselt hüvitamast selle rikkumise tõttu kantud kahju“ mõista nii, et sellega palutakse kaudselt, kuid tingimata mõista liidult välja hüvitis kantud kahju eest ELTL artiklite 268 ja 340 alusel. Eespool punktis 68 nimetatud argumentidega põhjendatakse seega seda nõuet.

91 Komisjon väidab, et hageja ei saa edukalt nõuda Üldkohtus, et ta hüvitaks hagejale kahju, mille tema keeldumine tegutseda väidetavalt tekitas, sest tema ei vastuta isikute vaba liikumist käsitleva kokkuleppe rikkumiste eest, mille on toime pannud Šveitsi ametiasutused.

92 Samadel põhjustel, mis on esitatud eespool punktides 77–82, tuleb hageja kahju hüvitamise nõue, mis rajaneb komisjoni väidetaval keeldumisel hageja üleskutsele reageerida, rahuldamata jätta, sest see on igal juhul õiguslikult täiesti põhjendamatu. Isegi eeldusel, et Euroopa välisteenistuse 20. detsembri 2018. aasta kiri sisaldab niisugust keeldumist, ei saa seda pidada ei kohtupraktika tähenduses niisuguse õigusnormi komisjonipoolseks rikkumiseks, millega antakse õigusi eraõiguslikele isikutele, ega oma kaalutlusõiguse piiride ilmselgeks ja tõsiseks ületamiseks selle institutsiooni poolt ning seega niisuguse õigusnormi piisavalt selgeks rikkumiseks. Ka ei saa niisugust keeldumist pidada õiguspärase ootuse kaitse või õiguskindluse põhimõtte rikkumiseks. Lõpuks ei esine komisjoni väidetava keeldumise ja hageja väidetava kahju vahel põhjuslikku seost, sest see keeldumine ei saa – nagu on tuvastatud eespool punktis 88 – tuua kaasa otseseid õiguslikke tagajärgi hageja olukorrale.

93 Kokkuvõttes tuleneb kõigest eelnevast, et hagi tuleb jätta osaliselt ilmselge vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata ja osaliselt rahuldamata, sest on ilmselgelt õiguslikult põhjendamatu.

Kohtukulud

94 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

95 Kuna kohtuotsus on tehtud hageja kahjuks, jäetakse kohtukulud vastavalt komisjoni nõudele hageja kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (viies koda)

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Nathaniel Magnanilt.

Luxembourg, 25. september 2019

Kohtusekretär
E. Coulon

Koja president
D. Gratsias