Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (peto vijeće)

25. rujna 2019.*

„Tužba zbog propusta, za naknadu štete i za poništenje – Slobodno kretanje radnika – Sloboda izbora zanimanja – Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba – Navodna povreda tog sporazuma na temelju odredaba švicarskih zakona i drugih propisa kojima je uređeno obavljanje liječničke profesije – Zahtjev za donošenje mjera protiv Švicarske i odštetni zahtjev zbog pretrpljene štete – ESVD-ov odgovor – Tužba koja je djelomično očito nedopuštena, a djelomično očito pravno neosnovana”

U predmetu T-99/19,

Nathaniel Magnan, sa stalnom adresom u Aix-en-Provenceu (Francuska), kojeg zastupa J. Fayolle, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju H. Støvlbæk, J. Hottiaux i M. Šimerdová, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom, kao prvo, zahtjeva na temelju članka 265. UFEU-a za utvrđenje da je Komisija nezakonito propustila donijeti mjere protiv Švicarske Konfederacije povodom navodne povrede Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba (SL 2002., L 114, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 8.), potpisanog u Luxembourgu 21. lipnja 1999., kao drugo, zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Komisijine odluke o odbijanju da donese mjere protiv Švicarske Konfederacije, sadržane u dopisu Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) od 20. prosinca 2018., te, kao treće, zahtjeva na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a za naknadu štete koju je tužitelj navodno pretrpio od 2013. zbog povrede Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba te za plaćanje novčane kazne,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: D. Gratsias (izvjestitelj), predsjednik, A. Dittrich i R. Frendo, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeće

* Jezik postupka: francuski

Rješenje

Okolnosti spora

1 Tužitelj, Nathaniel Magnan, liječnik je opće medicine s francuskim državljanstvom.

2 Dana 20. srpnja 2013. tužitelj je od kantonalnih tijela Ženeve (Švicarska) zatražio odobrenje da u tom kantonu može obavljati svoju profesiju.

3 Dvjema odlukama od 1. listopada 2013. kantonalna tijela Ženeve odobrila su tužitelju da obavlja svoju profesiju pod vlastitom odgovornošću, ali mu nisu odobrila da je obavlja na teret obveznog zdravstvenog osiguranja. Ta potonja odluka zasniva se na članku 55.a loi fédérale suisse du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (švicarski Savezni zakon o zdravstvenom osiguranju od 18. ožujka 1994.), nazvanom „klauzula o potrebitosti" (u daljnjem tekstu: klauzula o potrebitosti), i na ordonnance du Conseil fédéral suisse du 3 juillet 2013 sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (Uredba švicarskog Saveznog vijeća od 3. srpnja 2013. o ograničenju pristupa pružatelja usluga obavljanju djelatnosti na teret obveznog zdravstvenog osiguranja). Klauzula o potrebitosti predviđa mogućnost švicarskog Saveznog vijeća da dokazivanjem potrebitosti uvjetuje pristup, među ostalim, liječnika obavljanju djelatnosti na teret obveznog zdravstvenog osiguranja, osim osoba koje su tijekom barem tri godine radile u priznatoj švicarskoj ustanovi za usavršavanje. Rješenjem od 3. srpnja 2013. švicarsko Savezno vijeće provelo je tu mogućnost predvidjevši da je liječnicima obuhvaćenima klauzulom o potrebitosti dopušteno obavljati djelatnost na teret obveznog osiguranja samo ako nije dosegnut najveći broj liječnika u cjelini koji je utvrđen u prilogu po kantonu i po specijalizaciji.

4 Dana 15. studenoga 2013. tužitelj je pred Tribunalom administratif fédéral (švicarski Savezni upravni sud, u daljnjem tekstu: TAF) podnio tužbu protiv odluke da mu se ne odobri obavljanje profesije liječnika opće medicine na teret obveznog zdravstvenog osiguranja. Presudom od 19. ožujka 2018. taj je sud u meritumu odbio navedenu tužbu. On je osobito smatrao da bi, pod pretpostavkom da se klauzulom o potrebitosti uvodi neizravna diskriminacija prema liječnicima koji su državljani država članica, ona bila opravdana razlozima javnog zdravlja, u skladu sa sudskom praksom sudova Europske unije (točka 9.7. presude). Osim toga, on je naveo da je njegova presuda pravomoćna jer se odluke na području zdravstvenog osiguranja koje donese ne mogu pobijati pred Saveznim sudom (točka 12. presude).

5 U svibnju 2018. tužitelj je obavijestio Europsku komisiju o toj situaciji. Nadležni upravitelj Komisije (unutar Odjela E5 za stručne kvalifikacije i vještine Glavne uprave (GU) za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike) odgovorio je tužitelju porukama elektroničke pošte od 30. svibnja i 7. lipnja 2018. Naveo mu je da je Komisija obaviještena o situaciji u Švicarskoj i da upravo radi sa švicarskim tijelima kako bi se našlo rješenje, što je razlog zbog kojeg nije u mogućnosti priopćiti mu Komisijino službeno stajalište u vezi s presudom TAF-a od 19. ožujka 2018. Konkretno, prema njegovim informacijama, švicarska tijela ispitala su izmjene određenih dijelova švicarskog Saveznog zakona o zdravstvenom osiguranju.

6 Dana 23. kolovoza 2018. dva su švicarska društva za osiguranje zadužena za obvezno zdravstveno osiguranje podnijela zahtjev za mirenje pred Arbitražnim sudom za osiguranja kantona Ženeva (Švicarska) protiv udruge SOS médecins iz Ženeve radi plaćanja iznosa koji odgovara naknadama za račune više liječnika članova te udruge koji nisu imali odobrenje da djelatnost obavljaju na teret obveznog zdravstvenog osiguranja. Porukom elektroničke pošte od 19. listopada 2018. liječnik direktor udruge SOS médecins iz Ženeve obznanio je da je prisiljen obustaviti djelatnost tih liječnika, među kojima je i tužitelj. Oni su se kasnije, 8. studenoga 2018., vratili nakon rasprave koja se održala u okviru gore navedenog postupka mirenja. Dana 3. srpnja 2019. Arbitražni sud za osiguranja kantona

Ženeva donio je presudu kojom je navedenoj udruzi naložio plaćanje iznosa koji odgovara računima koji su nadoknađeni liječnicima članovima udruge za koje je smatrao da nemaju odobrenje za obavljanje djelatnosti na teret obveznog zdravstvenog osiguranja.

7 Dana 22. listopada 2018. tužitelj je Komisiji uputio opomenu kojom je od nje zahtijevao, s jedne strane, da protiv Švicarske Konfederacije „poduzme sve pravne mjere koje su dopuštene" na temelju Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba (SL 2002., L 114, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 8., u daljnjem tekstu: Sporazum o slobodnom kretanju osoba), a kako bi se odmah okončala diskriminacija prema liječnicima državljanima Unije, te, s druge strane, da nadoknadi gospodarsku štetu koju je pretrpio od 2013. i koja odgovara iznosu od 1 281 444 švicarska franka (CHF) (oko 1 121 650 eura). U njoj je tvrdio da je od 2013. trpio neizravnu diskriminaciju zbog nemogućnosti da se kao liječnik opće medicine nastani u kantonu Ženeva i da su njegove djelatnosti u udruzi SOS médecins iz Ženeve bile obustavljene od 19. listopada 2018. Smatrao je da je ta diskriminacija suprotna sudskoj praksi sudova Unije i da nema mogućnost na nacionalnoj ili nadnacionalnoj razini podnijeti pravni lijek protiv presude TAF-a. Držao je da, suočena s povredom Sporazuma o slobodnom kretanju osoba koja proizlazi iz te diskriminacije koja se primjenjuje na sve liječnike državljane Unije, Komisija, kao čuvarica Ugovorâ i jamac primjene prava Unije, u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a, ima dužnost djelovati i da nije poduzela nikakvu mjeru u tom pogledu od 2013.

8 Dana 20. prosinca 2018. Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) uputila je tužitelju dopis kao odgovor na njegov dopis od 22. listopada 2018. upućen Komisiji. U navedenom dopisu ESVD je uvjeravao tužitelja da ta služba i Komisija čine sve kako bi zajamčili pravilnu primjenu Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i poštovanje prava građana Unije u Švicarskoj. U njemu je tvrdio da je od 2013. pitanje ograničenja pristupa liječnika tržištu rada u Švicarskoj, a osobito u kantonu Ženeva, predmet kontinuiranih rasprava sa švicarskim tijelima, ali da se ona i tijela Unije razilaze u vezi s tumačenjem Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i pravnom ocjenom klauzule o potrebitosti. Pojasnio je da zbog nepostojanja mehanizma za rješavanje sporova tijela Unije nemaju sredstva za davanje prednosti jednom rješenju ako nema sporazuma između stranaka i da su, svjesna te praznine, zahtijevala od švicarskih tijela da dogovore institucionalni okvirni sporazum na temelju kojeg bi se moglo koristiti arbitražom i pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije zbog pitanja koja se odnose na pojmove prava Unije, a kako bi se osiguralo ujednačeno tumačenje sporazuma sklopljenih sa Švicarskom Konfederacijom te zajamčila istovjetna prava i obveze. Dodao je da tijela Unije s pozornošću prate postupak izrade švicarskih tijela novog zakona radi zamjene klauzule o potrebitosti.

Postupak i zahtjevi stranaka

9 Tužitelj je 18. veljače 2019. podnio ovu tužbu.

10 Dana 9. travnja 2019. Opći sud dostavio je tužbu Komisiji pozvavši je da u okviru odgovora na tužbu odgovori na jedno pitanje.

11 Dana 20. lipnja 2019. Komisija je podnijela prigovor nedopuštenosti i odgovorila na pitanje Općeg suda.

12 Tužitelj je 6. kolovoza 2019. podnio očitovanja o prigovoru nedopuštenosti.

13 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– s jedne strane, utvrdi na temelju članka 265. UFEU-a da je Komisija propustila od 2013. donijeti bilo kakve prilagođene mjere protiv Švicarske Konfederacije i na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a naloži joj da mu isplati iznos od 1 141 198,10 eura po osnovi štete pretrpljene od 2013. te novčanu kaznu od 500 eura po danu sve dok švicarska tijela ne počnu poštovati Sporazum o slobodnom kretanju osoba ili do povlačenja jedne od stranaka tog ugovora;

– s druge strane, poništi na temelju članka 263. UFEU-a odluku od 20. prosinca 2018. o prešutnom odbijanju da hitno poduzme pravne i supstancijalne mjere protiv Švicarske Konfederacije zbog povrede Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i prešutnu odluku o odbijanju da nadoknadi štetu pretrpljenu zbog te povrede.

14 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu kao očito nedopuštenu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

15 U skladu s člankom 126. svojeg Poslovnika, kad je tužba očito nedopuštena ili očito pravno neosnovana, Opći sud može, na prijedlog suca izvjestitelja, u svakom trenutku odlučiti obrazloženim rješenjem, bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

16 U ovom slučaju Opći sud smatra da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen te će odlučiti bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.

17 Uvodno valja utvrditi da se ova tužba mora tumačiti na način da primarno sadržava zahtjev zbog propusta kojim se traži da na temelju članka 265. UFEU-a Opći sud utvrdi Komisijino skrivljeno nedjelovanje i zahtjev da joj se na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a naloži da tužitelju nadoknadi štetu i isplati mu novčanu kaznu po osnovi pretrpljene štete. Za zahtjev za poništenje „odluke od 20. prosinca 2018. o prešutnom odbijanju da hitno poduzme pravne i supstancijalne mjere protiv [Švicarske Konfederacije] zbog povrede Sporazuma o slobodnom kretanju osoba” mora se smatrati da je podnesen podredno jer počiva na pretpostavci da je Komisija odlučila o tužiteljevima zahtjevima, a ne, poput zahtjeva koji je podnesen kao glavni, na pretpostavci da je propustila to učiniti. Glede zahtjeva, koji je također podnesen podredno, i to za poništenje „prešutne odluke o odbijanju naknade štete koju je tužitelj pretrpio zbog te povrede”, on se mora prekvalificirati u zahtjev za izdavanje naloga Uniji na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a.

Zahtjev zbog propusta i povezani odštetni zahtjev

Zahtjev zbog propusta

18 Tužitelj tvrdi da se klauzulom o potrebitosti uvodi neizravna diskriminacija između švicarskih liječnika, koji se uglavnom osposobljavaju u Švicarskoj i stoga se na njih navedena klauzula ne odnosi, te liječnika državljana države članice, koji se uglavnom osposobljavaju u Uniji i na koje se izravno odnosi zabrana obavljanja djelatnosti na teret švicarskog obveznog zdravstvenog osiguranja. Tom klauzulom o potrebitosti uvodi se, osim toga, diskriminacija između liječnika koji su tijekom barem tri godine radili u priznatoj švicarskoj ustanovi za usavršavanje i ostalih. Uvođenjem te klauzule povređuju se članci 2., 7. i 13. Sporazuma o slobodnom kretanju osoba te članak 55. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.)

(SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.) te se zanemaruje sudska praksa Suda koju se Švicarska Konfederacija obvezala uzimati u obzir na temelju članka 16. stavka 2. Sporazuma o slobodnom kretanju osoba. Osim toga, švicarska tijela ne poštuju načelo uzajamnosti. Tužitelj tvrdi da su razlozi iz presude TAF-a od 19. ožujka 2018., kojima se predmetna diskriminacija opravdava s obzirom na ciljeve javnog zdravlja, zahvaćeni pogreškom koja se tiče prava u pogledu sudske prakse Suda i nisu valjani na znanstvenoj razini. Klauzulom o potrebitosti u svakom se slučaju krši načelo proporcionalnosti. Tužitelj dodaje da je predmetna diskriminacija pojačana prema njemu zbog činjenice da se njegovo iskustvo u udruzi SOS médecins iz Ženeve ne može uzeti u obzir radi izuzeća od klauzule o potrebitosti i zbog toga što se u javnoj upravi kantona Ženeva primjenjuje direktiva koja nalaže da se prednost daje zapošljavanju lokalnih tražitelja zaposlenja u odnosu na pogranične radnike. On je stavljen u pravno nesiguran položaj zbog neizvjesnosti glede mogućnosti da nastavi raditi u udruzi SOS médecins iz Ženeve.

19 Glede navodnog Komisijina propusta, tužitelj navodi da se dopisom od 20. prosinca 2018. izražava prešutno odbijanje da se djeluje. Prema njegovu mišljenju, tvrdnja sadržana u tom dopisu – prema kojoj ne postoji nikakav način da se zbog nepostojanja suglasnosti stranaka dâ prednost jednom rješenju – netočna je stoga što je Unija u mogućnosti u svakom trenutku raskinuti ili odgoditi učinke jednog od sedam sektorskih sporazuma sklopljenih sa Švicarskom Konfederacijom, među koje spada Sporazum o slobodnom kretanju osoba, te također može djelovati glede sudjelovanja švicarskih tijela u raznim europskih programima. Tužitelj smatra da je, s obzirom na svoju zadaću čuvarice Ugovorâ i u skladu s načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, Komisija u ovom slučaju imala obvezu djelovanja radi zaštite pravne stečevine Unije i prava građana Unije. Njezino nedjelovanje proizlazi, među ostalim, iz saznanja koje je od 2013. imala glede položaja liječnika građana Unije i izostanka njezina odgovora na zadržavanje prepreka slobodnom kretanju osoba koje se ponavljaju i koje proizlaze iz švicarskog zakonodavstva.

20 Komisija tvrdi da je zahtjev zbog propusta nedopušten. S jedne strane, tužitelj nema pravo podnijeti tužbu zbog propusta kojom se ne traži utvrđenje da je Komisija propustila donijeti akte koji proizvode pravne učinke u odnosu na njega i protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje. S druge strane, Komisija drži da u ovom slučaju raspolaže diskrecijskom ovlašću, poput one u obliku pokretanja postupka zbog povrede obveze, koja isključuje pravo osoba da od nje zahtijevaju zauzimanje stajališta u određenom smislu. Osim toga, Komisija tvrdi da je poduzela sve pravne mjere koje su dopuštene Sporazumom o slobodnom kretanju osoba kako bi se obustavila diskriminacija prema liječnicima Unije. U tom pogledu navodi da je na svakom godišnjem sastanku Zajedničkog odbora iz Sporazuma o slobodnom kretanju osoba isticala pitanje usklađenosti švicarskog zakonodavstva s odredbama tog sporazuma na temelju njegova članka 19., koji Zajedničkom odboru daje ovlast da strogo politički rješava sporove između stranaka. Tako su njezine inicijative omogućile napredak u više predmeta, a osobito glede revizije horizontalne direktive u kantonu Ženeva. Ne postoji drugi mehanizam za rješavanje sporova između stranaka Sporazuma o slobodnom kretanju osobe, a osobito ne obvezujući mehanizam. Naposljetku, Unija ne može biti dužna raskinuti ili suspendirati Sporazum o slobodnom kretanju osoba koji je dio vrlo složenog ugovornog odnosa sa Švicarskom Konfederacijom i koji je u svakom slučaju mješoviti sporazum čiji raskid ili suspenzija zahtijevaju suglasnost svih država članica. Ona iz toga zaključuje da je tužba zbog propusta u cijelosti neosnovana.

21 U svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti od 6. kolovoza 2019. tužitelj tvrdi da je tužba zbog propusta dopuštena, stoga što Komisija nije autor dopisa od 20. prosinca 2018., što u tom dopisu nije zauzeto stajalište, što je tužbu podnio u za to određenim rokovima i što je od 2013. Komisija imala mogućnost i obvezu djelovanja. Tvrdi da bi, u slučaju da Opći sud odbaci njegovu tužbu kao nedopuštenu unatoč tome što ne postoji bilo kakav mehanizam predviđen Sporazumom o slobodnom kretanju osoba koji mu omogućava pristup nadnacionalnom sudu nadležnom prema pravu Unije, to značilo uskraćivanje sudske zaštite kojoj podliježe i povredu članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te ugrozilo načela djelotvornosti i ekvivalentnosti.

22 Prije svega valja ispitati dopuštenost zahtjeva zbog propusta.

– Dopuštenost zahtjeva zbog propusta

23 Na temelju članka 265. drugog stavka UFEU-a, tužba zbog propusta dopuštena je samo ako je dotična institucija, tijelo, ured ili agencija prethodno bila pozvana da djeluje. Ako u roku od dva mjeseca od takvog poziva dotična institucija, tijelo, ured ili agencija ne zauzme stajalište, taj postupak može se pokrenuti u daljnjem roku od dva mjeseca. Međutim, poziv instituciji da djeluje mora biti dovoljno jasan i precizan kako bi joj se omogućilo da se konkretno upozna sa sadržajem odluke za koju se od nje zahtijeva da je donese i iz njega mora također proizlaziti da se njime namjerava prisiliti tu instituciju da zauzme stajalište (vidjeti presudu od 23. studenoga 2017., Bionorica i Diapharm/Komisija, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

24 Sukladno sudskoj praksi Suda, članak 265. UFEU-a predviđa propust do kojeg je došlo zbog propuštanja djelovanja ili propuštanja zauzimanja stajališta (vidjeti presudu od 23. studenoga 2017., Bionorica i Diapharm/Komisija, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

25 Prema sudskoj praksi, članak 265. treći stavak UFEU-a – koji pravnim i fizičkim osobama daje mogućnost podnošenja tužbe zbog propusta kada institucija propusti uputiti im akt, osim preporuke ili mišljenja – treba tumačiti na način da pojedincima omogućuje podnošenje tužbe zbog propusta protiv institucije koja je propustila donijeti akt kojim se stvaraju obvezujući pravni učinci koji mogu utjecati na tužiteljeve interese, mijenjajući na karakterističan način njegovu pravnu situaciju. Usto, tužba zbog propusta može se podnijeti zbog propuštanja donošenja pripremnog akta, ako je on nužan preduvjet za odvijanje postupka prije početka rada na nekom aktu koji proizvodi obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 1996., T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, t. 59. i navedenu sudsku praksu i od 23. studenoga 2017., Bionorica i Diapharm/Komisija, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

26 Iz načela navedenih u točki 25. ovog rješenja proizlazi, dakle, da članak 265. UFEU-a ne daje fizičkim i pravnim osobama pravo na podnošenje tužbe zbog bilo kakvog propuštanja institucija da zauzmu stajalište ili donesu odluku nakon opomene koje su im one uputile. Naime, u skladu s tim načelima, to je pravo dostupno samo u trima slučajevima: kada bi te osobe bile adresati akta koji su im te institucije propustile uputiti, kada bi propuštena radnja imala obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na njihove interese mijenjajući na karakterističan način njihovu pravnu situaciju ili barem kada je navedeni akt bio nužan preduvjet za postupak koji može dovesti do akta koji u odnosu na njih proizvodi obvezujuće pravne učinke.

27 No, u ovom slučaju, neovisno o pitanju jesu li ispunjene ostale pretpostavke za dopuštenost tužbe zbog propusta utvrđene u točkama 23. i 24. ovog rješenja, mora se utvrditi da tužiteljeva situacija u svakom slučaju ne odgovara nijednom od triju slučajeva spomenutih u točki 26. ovog rješenja.

28 U tom pogledu prije svega valja utvrditi da tužitelj nije adresat mjera na donošenje kojih je pozvao Komisiju u svojem dopisu od 22. listopada 2018. Naime, u tom dopisu on zahtijeva od te institucije, prema vlastitim riječima, da „poduzme sve pravne mjere koje su na temelju Sporazuma o slobodnom kretanju osoba dopuštene protiv [Švicarske Konfederacije]”.

29 Potom valja istaknuti da mjere koje je Komisija donijela protiv Švicarske Konfederacije ne bi same za sebe mogle izmijeniti na karakterističan način tužiteljevu pravnu situaciju glede njegova prava da u kantonu Ženeva obavlja profesiju liječnika.

30 Naposljetku, takve se ne mjere ne mogu smatrati nužnim preduvjetom za postupak koji može dovesti do akta koji u odnosu na tužitelja proizvodi obvezujuće pravne učinke.

31 Naime, s jedne strane, valja utvrditi da jedini postupak rješavanja sporova koji se primjenjuje na tumačenje ili primjenu Sporazuma o slobodnom kretanju osoba jest onaj predviđen njegovim člankom 19., u skladu s kojim ugovorne stranke mogu uputiti bilo kakav spor te naravi Zajedničkom odboru, koji može riješiti spor razmatrajući sva moguća sredstva kojima se održava dobro funkcioniranje navedenog sporazuma. Osim toga, tim odredbama nije Zajedničkom odboru nametnuta obveza postizanja rezultata glede rješavanja sporova, nego samo obveza u pogledu sredstava.

32 S druge strane, ne postoji postupak rješavanja sporova koji se primjenjuje u ovom slučaju i za koji bi preduvjet bilo donošenje jednostranih mjera jedne od stranaka Sporazuma o slobodnom kretanju osoba protiv druge stranke. U tom pogledu valja istaknuti da se odluka da se Sporazum o slobodnom kretanju osoba ne obnovi ili da ga se raskine na temelju njegova članka 25. stavaka 2. ili 3., koji tužitelj, primjerice, navodi, ne može po definiciji smatrati takvim preduvjetom, stoga što bi se donošenjem takve odluke okončao sam sporazum.

33 Osim toga, okolnost da su jednostrane mjere jedne od stranaka Sporazuma o slobodnom kretanju osoba donesene protiv druge stranke mimo bilo kakvog primjenjivog postupka, i to zato što je ova potonja povrijedila svoje obveze na temelju navedenog ugovora, ne bi pružila po definiciji nikakvo jamstvo glede ishoda spora između navedenih stranaka. Naime, u tom bi slučaju bilo na stranci na koju se odnose navedene jednostrane mjere da slobodno i suvereno utvrdi treba li se uskladiti s tumačenjem Sporazuma o slobodnom kretanju osoba koje brani druga ugovorna stranka (vidjeti u tom smislu i po analogiji rješenje od 3. srpnja 2007., Commune de Champagne i dr./Vijeće i Komisija, T-212/02, EU:T:2007:194, t. 94.).

34 S druge je strane točno, doduše, da se izvršavanje nadležnosti povjerenih institucijama Unije u međunarodnom području ne može izuzeti iz sudskog nadzora (vidjeti u tom smislu i po analogiji rješenje od 3. srpnja 2007., Commune de Champagne i dr./Vijeće i Komisija, T-212/02, EU:T:2007:194, t. 94. i navedenu sudsku praksu). Također je točno, kao što to tužitelj zagovara, da je na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a Komisija, kao čuvarica Ugovorâ i sporazuma sklopljenih na temelju njega, dužna osigurati da treća zemlja pravilno primjenjuje obveze koje je ugovorila na temelju sporazuma sklopljenog s Unijom ili, kao ovdje, sklopljenog s Unijom i njezinim državama članicama (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 25. srpnja 2008., C. A. S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, t. 94.).

35 Međutim, ovdje, zbog nepostojanja odredaba međunarodnog prava ili prava Unije koje na jedan ili drugi način udružuju pojedince u postupak odlučivanja glede provedbe Sporazuma o slobodnom kretanju osoba, tužitelj ne može iz povrede Švicarske Konfederacije tog sporazuma, pod pretpostavkom da se utvrdi, izvoditi pravo da od Komisije zahtijeva donošenje mjera protiv nje. Naime, ako se one donesu, takve bi se mjere ticale samo odnosa između Unije i treće zemlje, a ne odnosa tijela Unije s fizičkim ili pravnim osobama. Slijedom navedenog, čak i pod pretpostavkom da postoji obveza donošenja takvih mjera, to ne može pojedincima dati nikakvo pravo (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 13. lipnja 2013., Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, t. 28. do 31. i od 10. prosinca 2013., Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, t. 56.).

36 Stoga iz prethodno navedenog proizlazi da je tužbeni zahtjev zbog propusta očito nedopušten.

37 Jasno je da argumenti koje je tužitelj iznio u okviru svojih očitovanja o prigovoru nedopuštenosti ne mogu dovesti u pitanje ovaj zaključak.

38 Kao prvo, glede pitanja je li Komisija propustila zauzeti stajalište o opomeni koju joj je tužitelj uputio te je li tužba podnesena u rokovima predviđenima u članku 265. drugom stavku UFEU-a, dovoljno je podsjetiti na to da, zbog razloga izloženih u točkama 28. do 35. ovog rješenja, Opći sud smatra da tužiteljeva situacija ne odgovara nijednom od slučajeva u kojima fizičke i pravne osobe imaju pravo na podnošenje tužbe zbog propusta, neovisno o pitanju jesu li ispunjene ostale pretpostavke za

dopuštenost takve tužbe. Slijedom navedenog, čak i pod pretpostavkom da je u ovom slučaju Komisija propustila zauzeti stajalište i da je tužitelj podnio tužbu u za to određenim rokovima, te su okolnosti bez utjecaja.

39 Kao drugo, valja istaknuti da pitanje je li Komisija imala mogućnost donijeti jednostrane mjere protiv Švicarske Konfederacije i pitanje je li ona to morala nisu relevantna za ocjenu dopuštenosti ove tužbe zbog propusta, nego samo za ocjenu njezine osnovanosti (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 29. rujna 2011., Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljenu, EU:T:2011:547, t. 27.). Tužiteljevi argumenti o tim pitanjima su, dakle, bespredmetni.

40 Kao treće, mora se podsjetiti na to da je ne samo člancima 263. i 277., s jedne strane, te člankom 267., s druge strane, nego i člankom 265. UFEU uspostavio potpun sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je svrha da omoguće kontrolu pravne valjanosti akata institucija, povjeravajući je sudu Unije (vidjeti presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

41 Međutim, iako pretpostavke za dopuštenost tužbi podnesenih izravno sudu Unije treba tumačiti s obzirom na članak 47. Povelje o temeljnim pravima, kojim je utvrđeno temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da predmet tog članka nije izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne tih pretpostavki. Tako taj članak ne zahtijeva, među ostalim, da je pojedinac bezuvjetno ovlašten podnijeti tužbu zbog bilo kakvog propuštanja institucija da djeluju ili da zauzmu stajalište (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97., 98. i 105. i navedenu sudsku praksu i od 9. studenoga 2017., SolarWorld/Vijeće, C-205/16 P, EU:C:2017:840, t. 67. i 68.).

42 U ovom slučaju, iako se odredbe članka 265. UFEU-a, s obzirom na načelo djelotvorne sudske zaštite, ne mogu tumačiti usko, ipak je točno da Komisijino nezauzimanje stajališta u vezi s tužiteljevim zahtjevom za donošenje jednostranih mjera protiv Švicarske Konfederacije u svakom slučaju tužitelju nije moglo dati pravo na podnošenje takve tužbe, s obzirom na pretpostavke za dopuštenost tužbe zbog propusta fizičkih ili pravnih osoba navedene u točkama 25. i 26. ovog rješenja. Prema tome, Opći sud ne može isključiti te pretpostavke za dopuštenost koje proizlaze iz UFEU-a, kako je protumačen u ustaljenoj sudskoj praksi, a da ne prekorači ovlasti koje su mu dodijeljene (vidjeti u tom smislu i po analogiji rješenje od 24. studenoga 2016., Petraitis/Komisija, C-137/16 P, neobjavljeno, EU:C:2016:904, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

43 Konkretno, glede nepostojanja ikakva mehanizma predviđenog Sporazumom o slobodnom kretanju osoba na temelju kojeg tužitelj može pokrenuti postupak pred nadnacionalnim sudom ili sudom „nadležnim na području [prava Unije]”, valja istaknuti da načelo djelotvorne sudske zaštite ne može opravdati to da sud Unije prekorači ovlasti koje su mu povjerene s jedinim ciljem da se nadoknadi taj izostanak.

44 Osim toga, nasuprot onomu što tužitelj predlaže, načela djelotvornosti i ekvivalentnosti ne mogu se primijeniti ovom slučaju.

45 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kada u pravu Unije nema propisa, žalbeni postupci čiji je cilj osigurati zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije i koji spadaju u unutarnji pravni poredak država članica ne smiju biti nepovoljniji od onih koji se odnose na slična pravna sredstva u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr., C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

46 No, dovoljno je utvrditi da po definiciji samo nacionalni sudovi mogu provesti ta načela, a ne sudovi Unije, koji primjenjuju postupovna pravila predviđena samim pravom Unije. Osim toga, djelujući u granicama koje su im dodijeljene Ugovorima, u skladu s načelom institucionalne ravnoteže, sudovi Unije ne mogu isključiti ta postupovna pravila (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, t. 40.).

47 U svakom slučaju, čak i ako bi se tužbeni zahtjev zbog propusta mogao smatrati dopuštenim, trebalo bi ga odbiti u meritumu zbog prethodno izloženih razloga.

– ***Osnovanost zahtjeva zbog propusta***

48 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da radi odlučivanja o osnovanosti zahtjeva zbog propusta valja provjeriti je li u trenutku opomene predmetnoj instituciji u smislu članka 265. UFEU-a institucija imala obvezu djelovanja (vidjeti presudu od 29. rujna 2011., Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljenu, EU:T:2011:547, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

49 Ovdje valja istaknuti, kao što to Komisija s pravom tvrdi, da glede nje u ovom slučaju ne može postojati obveza donošenja jednostranih mjera prema Švicarskoj Konfederaciji, neovisno o stajalištu te institucije u vezi s usklađenošću klauzule o potrebitosti sa Sporazumom o slobodi kretanja osoba.

50 Naime, kao što je to već utvrđeno u točkama 31. i 32. ovog rješenja, nijedna odredba primjenjiva na moguće sporove između ugovornih stranaka Sporazuma o slobodnom kretanju osoba u vezi s njegovim tumačenjem i primjenom ne obvezuje niti čak ovlašćuje Komisiju da donese takve mjere. Njoj je samo dopušteno na temelju članka 19. tog sporazuma da takav spor uputi Zajedničkom odboru.

51 Osim toga, s jedne strane, valja istaknuti da Sporazum o slobodnom kretanju osoba sa Švicarskom Konfederacijom nije sklopila samo Unija, nego i sve države članice. Slijedom navedenog, a kao što to u biti Komisija ističe, moguće donošenje jednostranih mjera protiv Švicarske Konfederacije zbog povrede Sporazuma o slobodnom kretanju osoba zahtijeva barem suglasnost država članica.

52 Doduše, s druge strane, Komisija ima na temelju članka 17. stavka 1. UEU-a ovlast vanjskog predstavljanja Unije, koja je ovlašćuje da u ime Unije prema potrebi razmjenjuje stajališta sa švicarskim tijelima radi provedbe tog sporazuma i osiguranja da ga ona dobro primjenjuju. Međutim, to ne znači da ona može samo na temelju te ovlasti odlučiti donijeti pravno obvezujuće mjere protiv Švicarske Konfederacije a da je Vijeće Europske unije za to izričito ne ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, t. 36.). Naime, budući da ne postoji nikakav postupak kojim su takve mjere određene, njihovo bi moguće donošenje zahtijevalo da se, uzimajući u obzir, među ostalim, njihove moguće posljedice, arbitrira između različitih interesa koje obuhvaćaju odnosi Unije sa Švicarskom Konfederacijom, a što je u nadležnosti Vijeća (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, t. 33. i 39.).

53 Osim toga, takva bi obveza bila opasnost za provedbu Sporazuma o slobodnom kretanju osoba, koji je dio okvira od sedam sektorskih sporazuma sklopljenih sa Švicarskom Konfederacijom radi ojačanja gospodarskih veza između Unije i te treće zemlje i koji, konkretnije, ima za cilj ostvariti slobodno kretanje osoba između ugovornih stranaka oslanjajući se na odredbe koje se primjenjuju u Uniji (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-656/11, EU:C:2014:97, t. 53. i 55.).

54 Naime, radi rješavanja sporova u vezi s tumačenjem Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i njegovom primjenom, bitno je da Unijine institucije i države članice imaju ovlast ocjene, ako ne diskrecijsku, onda barem dovoljno široku da prema potrebi arbitriraju između različitih interesa koji proizlaze iz odnosa sa Švicarskom Konfederacijom i utvrde najprikladniju strategiju s obzirom na

zaštitu interesa Unije te interesa njezinih građana i subjekata (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 6. prosinca 2001., Area Cova i dr./Vijeće i Komisija, T-196/99, EU:T:2001:281, t. 122. do 124. i navedenu sudsku praksu).

55 Valja dodati da nepostojanje ikakve odredbe u Sporazumu o slobodnom kretanju osoba kojom su ugovorne stranke predvidjele donošenje jednostranih mjera, povrh odredaba o neobnavljanju ili raskidu tog sporazuma, kao i sadržaj odredaba njegova članka 19. o rješavanju sporova Zajedničkog odbora, koji na temelju njegova članka 14. odlučuje zajedničkim dogovorom, dokazuju volju navedenih ugovornih stranaka da daju prednost pregovorima i konsenzusu kako bi se osiguralo dobro funkcioniranje tog sporazuma.

56 Slijedom navedenog, u okolnostima ovog slučaja nije postojala Komisijina obveza da protiv Švicarske Konfederacije donese mjere koje je tužitelj zahtijevao. Stoga, pod pretpostavkom da je Komisija propustila zauzeti stajalište ili odlučiti o tom zahtjevu, to suzdržavanje u svakom slučaju nije bilo propust.

57 Primjena načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti, na koja se tužitelj poziva, ne može dovesti u pitanje ove zaključke.

58 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja proteže se na svakog pojedinca kojemu je neka institucija Unije stvorila utemeljena očekivanja zbog izričitog jamstva koje mu je dala. Glede načela pravne sigurnosti, ono podrazumijeva da zakonodavstvo Unije mora biti izvjesno i njegova primjena predvidljiva za pojedince (vidjeti presudu od 17. veljače 2017., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i dr./Vijeće, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, t. 191. i 192. i navedenu sudsku praksu).

59 No, s jedne strane, što se tiče načela zaštite legitimnih očekivanja, valja istaknuti da tužitelj nije dobio nikakvo izričito jamstvo da će Komisija donijeti jednostrane mjere prema Švicarskoj Konfederaciji s obzirom na povrede te treće zemlje Sporazuma o slobodnom kretanju osoba.

60 Tako, kao što je to već istaknuto, nikakva mjerodavna odredba ne obvezuje niti čak ovlašćuje Komisiju da sama donese takve mjere koje bi u svakom slučaju zahtijevale suglasnost država članica i Vijeća (vidjeti točke 50. do 52. ovog rješenja).

61 Osim toga, u Komisijinim dopisima elektroničke pošte od 30. svibnja i 7. lipnja 2018. te ESVD-ovu dopisu od 20. prosinca 2018. tijela Unije samo su pružila općenita jamstva glede angažmana da se učini što je moguće više kako bi se osigurala pravilna primjena Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i poštovanje prava građana Unije u Švicarskoj te glede angažmana na praćenju zakonodavnog postupka za izmjenu klauzule o potrebitosti u toj zemlji, u suradnji s njezinim tijelima (vidjeti točke 5. i 8. ovog rješenja).

62 S druge strane, što se tiče načela pravne sigurnosti, iz odredaba Sporazuma o slobodnom kretanju osoba jasno i nedvosmisleno proizlazi da njime u tom stadiju nije predviđen postupak rješavanja sporova različit od onoga koji je predviđen u njegovu članku 19. i koji omogućuje ugovornim strankama da bilo koji spor te naravi upute Zajedničkom odboru, bez njegove obveze da riješi navedeni spor. Slijedom navedenog, u trenutačnom stanju mjerodavnog prava Sporazum o slobodnom kretanju osoba ne daje Komisiji nikakvo drugo pravno sredstvo za zaštitu prava koja na temelju Sporazuma o slobodnom kretanju osoba građani Unije imaju na švicarskom državnom području osim da Zajedničkom odboru uputi svako pitanje o usklađenosti odredaba švicarskog prava i upravnih mjera donesenih primjenom tog prava s tim sporazumom.

63 Osim toga, kao što je to istaknuto u točki 33. ovog rješenja, okolnost da su jednostrane mjere jedne od ugovornih stranaka Sporazuma o slobodnom kretanju osoba donesene protiv druge stranke mimo bilo kakvog primjenjivog postupka, i to zato što je ova potonja povrijedila svoje obveze na temelju tog sporazuma, ne pruža po definiciji nikakvo jamstvo glede ishoda spora između tih stranaka.

64 U svojim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti tužitelj dovodi u pitanje pravnu valjanost odredaba Sporazuma o slobodnom kretanju osoba zato što njime nije predviđen pristup neovisnom sudu za rješavanje sporova povezanih s primjenom tog sporazuma. Međutim, ta razmatranja ne mogu dovesti u pitanje nepostojanje Komisijine obveze da u ovom slučaju donese mjere protiv Švicarske Konfederacije.

65 Naime, s jedne strane, valja istaknuti da je člankom 11. Sporazuma o slobodnom kretanju osoba predviđeno da njime obuhvaćene osobe imaju pravo na žalbu nadležnim tijelima, i to nacionalnom pravosudnom tijelu. U ovom slučaju iz sadržaja spisa proizlazi da je tužitelj mogao TAF-u podnijeti tužbu protiv odluke da mu se ne dopusti obavljanje djelatnosti na teret obveznog zdravstvenog osiguranja. Iako tužitelj osporava tumačenje Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i mjerodavnog prava Unije koje je taj sud prihvatio, on ne dokazuje da taj sud nije odlučivao neovisno. U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, način određivanja sudaca, koji je tužitelj istaknuo u konkretnom slučaju, ne može sam za sebe biti dovoljan da baci sumnju na njihovu neovisnost (vidjeti u tom smislu presude ESLJP-a od 18. svibnja 1999., Ninn-Hansen protiv Danske, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295 i od 26. kolovoza 2003., Filippini protiv San Marina, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Osim toga, iz sadržaja spisa također proizlazi da se protiv presude Arbitražnog suda za osiguranja kantona Ženeva od 3. srpnja 2019. može podnijeti žalba švicarskom Saveznom sudu. Tužitelj nije, dakle, dokazao da u ovom slučaju ne postoji pristup neovisnom sudu radi rješavanja sporova između njega ili njegovih poslodavaca, s jedne strane, te švicarskih tijela, s druge strane, u vezi s njegovim pravom na obavljanje profesije liječnika u kantonu Ženeva.

66 S druge strane i u svakom slučaju, činjenica da ne postoji mehanizam predviđen Sporazumom o slobodnom kretanju osoba koji bi sudu Unije omogućio da odlučuje o primjeni švicarskih tijela tog sporazuma i pravu Unije ne može sama za sebe glede Komisije stvoriti obvezu poduzimanja jednostranih mjera prema Švicarskoj Konfederaciji. U tom je pogledu dovoljno podsjetiti, kao što je to utvrđeno u točkama 51. i 54. ovog rješenja, da donošenje takvih mjera zahtijeva barem suglasnost država članica i odobrenje Vijeća te, s druge strane, ne može biti obvezujuće s obzirom na široku ovlast ocjene koja je potrebna za nužno arbitriranje i utvrđivanje najprikladnije strategije.

67 U tim okolnostima, čak i ako bi tužbeni zahtjev zbog propusta bio dopušten, u svakom bi ga se slučaju moglo samo odbiti kao očito pravno neosnovan.

Zahtjev koji se odnosi na nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije zbog Komisijina navodnog skrivljenog nedjelovanja

68 Tužitelj tvrdi da od 2013. trpi kontinuiranu štetu povezanu s time što u kantonu Ženeva ne može slobodno obavljati djelatnost liječnika te da će ta šteta trajati barem sve do 2021. Ta šteta obuhvaća, prema njegovu mišljenju, gubitak prihoda, uključujući gubitak budućih prihoda povezan s isplatom starosne mirovine i neimovinskom štetom. U okviru svojih očitovanja o prigovoru nedopuštenosti tužitelj tvrdi da bi, u slučaju da Opći sud ne utvrdi Komisijino skrivljeno nedjelovanje, morao utvrditi da on trpi izvanrednu, posebnu, kontinuiranu i rastuću štetu i da je Sporazum o slobodnom kretanju osoba očito pravno nevaljan, tako da bi Opći sud morao barem priznati Unijinu objektivnu odgovornost i, s obzirom na to, nadoknaditi njegovu štetu.

69 Komisija tvrdi da je tužba za naknadu štete u cijelosti neosnovana.

70 Po osnovi odštetnog zahtjeva tužitelj podnosi, s jedne strane, zahtjev za naknadu štete koju je već pretrpio od 2013. primarno na temelju Komisijina skrivljenog nedjelovanja i podredno na temelju objektivne odgovornosti te, s druge strane, zahtjev za izricanje novčane kazne zbog štete koju će i dalje trpjeti sve dok se Švicarska Konfederacija ne uskladi sa Sporazumom o slobodi kretanja osoba ili dok se jedna od stranaka tog sporazuma ne povuče iz njega. Valja početi ispitivanjem zahtjeva za novčanu kaznu.

– Zahtjev za izricanje novčane kazne

71 Uvodno valja podsjetiti na to da je tužba za naknadu štete na temelju članka 268. i članka 340. drugog stavka UFEU-a autonoman pravni lijek s posebnom funkcijom u okviru sustava pravnih lijekova i podložna je uvjetima provedbe namijenjenima svojoj specifičnoj svrsi. Razlikuje se od tužbe za poništenje, s obzirom na to da ne dovodi do poništenja određene mjere, već do naknade štete koju je prouzročila institucija (vidjeti presudu od 24. listopada 2000., Fresh Marine/Komisija, T-178/98, EU:T:2000:240, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

72 U tim okolnostima, u okviru tužbe za naknadu štete na temelju članka 268. i članka 340. drugog stavka UFEU-a, sud Unije nije nadležan za izricanje novčane kazne protiv institucije kojoj se pripisuje odgovornost za navodnu štetu. Naime, novčana kazna ne može se izreći radi naknade pretrpljene štete, nego se njome može samo prisiliti instituciju da okonča povredu prava Unije koja joj se stavlja na teret, tako da donese ili poništi određenu mjeru (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 17. studenoga 2011., Komisija/Italija, C-496/09, EU:C:2011:740, t. 42. do 45.).

73 Stoga se tužiteljev zahtjev za izricanje novčane kazne može samo odbaciti kao očito nedopušten.

74 U svakom slučaju valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje izvanugovorne odgovornost Unije, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, zbog nezakonitog postupanja njezinih tijela ovisi o ispunjenju skupa pretpostavki, tj. postupanje institucija mora biti nezakonito, mora se pretrpjeti stvarna šteta i mora postojati uzročna veza između navodnog postupanja i štete na koju se poziva (vidjeti rješenje od 6. rujna 2011., Mugraby/Vijeće i Komisija, T-292/09, neobjavljeno, EU:T:2011:418, t. 54. i navedenu sudsku praksu). Konkretno, valja podsjetiti na to da svaka šteta naknada koje se zahtijeva u okviru tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti Unije u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a mora biti stvarna i izvjesna, što je tužitelj dužan dokazati. Tužitelj je dužan podnijeti uvjerljive dokaze o postojanju i opsegu štete na koju se poziva (vidjeti presudu od 6. rujna 2018., Klein/Komisija, C-346/17 P, EU:C:2018:679, t. 147. i navedenu sudsku praksu).

75 No, pod pretpostavkom da se novčana kazna, izricanje koje Komisiji tužitelj zahtijeva od Općeg suda, odnosi na naknadu buduće štete koju će on nastaviti trpjeti sve dok će se klauzula o potrebitosti i dalje primjenjivati u odnosu na njega, takva se šteta ne može po definiciji smatrati stvarnom i izvjesnom štetom u smislu sudske prakse. Stoga se zahtjev za novčanu kaznu može u svakom slučaju samo odbiti kao očito pravno neosnovan.

– Zahtjev da se Uniji naloži naknada štete koju je tužitelj pretrpio od 2013.

76 Valja podsjetiti na to da, glede nezakonitog postupanja koje se institucijama stavlja na teret i koje čini jedan od triju uvjeta čije je ispunjenje nužno za nastanak Unijine izvanugovorne odgovornosti, sudska praksa nalaže utvrđivanje dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila koje za cilj ima dodjeljivanje prava pojedincima. Kad je riječ o uvjetu prema kojem povreda mora biti dovoljno ozbiljna, odlučujući kriterij za utvrđenje da je on ispunjen jest očito i ozbiljno nepoštovanje predmetne institucije ograničenja kojima je omeđeno njezino diskrecijsko pravo. Kada ta institucija ima znatno smanjenu ili nema nikakvu marginu prosudbe, obična povreda prava Unije dostatna je za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede (vidjeti rješenje od 6. rujna 2011., Mugraby/Vijeće i Komisija, T-292/09, neobjavljeno, EU:T:2011:418, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

77 No, ovdje je, s jedne strane, dovoljno podsjetiti, kao što je to utvrđeno u točki 35. ovog rješenja, da se zbog nepostojanja odredaba međunarodnog prava ili prava Unije koje na jedan ili drugi način udružuje pojedince u postupak odlučivanja glede Sporazuma o slobodnom kretanju osoba, čak i u slučaju da je Komisija povrijedila svoje obveze ne donijevši mjere protiv Švicarske Konfederacije, to navodno kršenje ne može smatrati povredom pravnog pravila koje za cilj ima dodjeljivanje prava pojedincima.

78 S druge strane i u svakom slučaju, valja podsjetiti, kao što je to utvrđeno u točkama 50. do 52. i 60. ovog rješenja, da Komisija nije ovlaštena donositi takve mjere u okviru provedbe Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i u svakom slučaju ne bi mogla pristupiti njihovu donošenju a da na to ne pristanu države članice i Vijeće. Osim toga, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 54. ovog rješenja, radi rješavanja sporova u vezi s tumačenjem Sporazuma o slobodnom kretanju osoba i njegovom primjenom bitno je da Unijine institucije i države članice imaju ovlast ocjene, ako ne diskrecijsku, onda barem dovoljno široku, da prema potrebi arbitriraju između različitih interesa koji proizlaze iz odnosa sa Švicarskom Konfederacijom i utvrde najprikladniju strategiju s obzirom na zaštitu interesa Unije i interesa njezinih građana i subjekata. Stoga Komisijino propuštanje da donese mjere koje je tužitelj zahtijevao ne može nikako biti očito i ozbiljno nepoštovanje te institucije ograničenja kojima je omeđeno njezino diskrecijsko pravo te, slijedom toga, ni dovoljno ozbiljna povreda u smislu sudske prakse navedene u točki 76. ovog rješenja.

79 Zbog istih razloga poput onih izloženih u točkama 58. do 63. ovog rješenja, načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti ne mogu dovesti u pitanje ova razmatranja.

80 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se tužiteljev odštetni zahtjev koji je podnesen po osnovi Komisijina navodnog skrivljenog nedjelovanja mora odbiti kao očito pravno neosnovan, pri čemu nije potrebno ispitati postojanje štete i vezu između te štete i nedjelovanja koje se Komisiji stavlja na teret.

81 Glede argumentacije koja je podredno podnesena u tužiteljevim očitovanjima o prigovoru nedopuštenosti i kojom se zahtijeva da Opći sud naloži Komisiji naknadu navodne štete na temelju objektivne odgovornosti – pri čemu nije potrebno izjasniti se o pitanju podupire li ta argumentacija samostalan zahtjev ili sadržava nove tužbene razloge te je li taj zahtjev, ovisno o okolnostima, dopušten – valja istaknuti da je takva argumentacija očito pravno neosnovana.

82 Naime, Sud je već utvrdio da u svojem trenutačnom stanju pravo Unije ne predviđa sustav na temelju kojeg se može utvrditi odgovornost Unije ako ne postoji nezakonito postupanje njezinih tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 167. i 179.). Ta se sudska praksa može primijeniti u ovom slučaju jer su odredbe članka 340. drugog stavka UFEU-a u biti slične odredbama ranijeg članka 288. drugog stavka UEZ-a, na kojem se temelji navedena sudska praksa.

83 Zahtjev da se Uniji naloži naknada štete koju je tužitelj pretrpio od 2013. mora se stoga odbiti kao očito pravno neosnovan.

Zahtjev za poništenje navodnog Komisijina odbijanja da djeluje i povezani zahtjev za utvrđivanje Unijine izvanugovorne odgovornosti

Zahtjev za poništenje navodnog Komisijina odbijanja da djeluje

84 Tužitelj drži da se ESVD-ov dopis od 22. prosinca 2018. mora smatrati odbijanjem djelovanja, zato što on priznaje postojanje povrede Švicarske Konfederacije Sporazuma o slobodnom kretanju osoba, te da je, nasuprot onomu što se tvrdi u tom dopisu, on imao mogućnost donijeti jednostrane mjere protiv te treće zemlje.

85 Komisija tvrdi da je tužba za poništenje nedopuštena, kao prvo, jer ona nije autor dopisa od 22. prosinca 2018., kao drugo, jer je sadržaj tog dopisa informativan te, kao treće, jer navedeni dopis ne proizvodi nikakav obvezujući pravni učinak.

86 U ovom slučaju, pod pretpostavkom da se za ESVD-ov dopis od 20. prosinca 2018. mora smatrati da sadržava Komisijino jasno odbijanje da postupi po tužiteljevu pozivu na djelovanje, tužbeni zahtjev za poništenje svejedno bi trebalo odbaciti kao očito nedopušten.

87 U tom pogledu valja, s jedne strane, podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, kada fizička ili pravna osoba podnese tužbu za poništenje protiv akta koji nije upućen toj osobi, navedeni se akt mora, među ostalim, izravno odnositi na tu osobu. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, uvjet prema kojem se osporavana mjera mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih uvjeta, odnosno osporavana mjera, s jedne strane, mora izravno proizvoditi učinke na pravnu situaciju te osobe i, s druge strane, njome se ne daje nikakva diskrecijska ovlast njezinim adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 28. veljače 2019., Vijeće/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

88 U ovom je slučaju dovoljno istaknuti da nije ispunjen prvi od kumulativnih uvjeta utvrđen sudskom praksom. Naime, u točki 29. ovog rješenja utvrđeno je da mjere koje bi Komisija donijela protiv Švicarske Konfederacije ne bi mogle same za sebe izmijeniti na karakterističan način tužiteljevu pravnu situaciju glede njegova prava da obavlja profesiju liječnika u kantonu Ženeva. Posljedično, ni odbijanje da se takve mjere donesu ne može izravno proizvesti učinke na tužiteljevu pravnu situaciju. Stoga, bez potrebe za ispitivanjem drugih pretpostavki za dopuštenost utvrđenih u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, dovoljno je istaknuti da se pobijani akt ne odnosi izravno na tužitelja.

89 S druge strane, u točki 35. ovog rješenja istaknuto je da tužitelj, stoga što nema pravo od Komisije zahtijevati da donese jednostrane mjere protiv Švicarske Konfederacije jer se te mjere tiču samo odnosa Unije i država članica s trećom zemljom, nije mogao biti ovlašten da nadzoru suda Unije podvrgne propust da ih se donese. Zbog istih bi razloga, čak i pod pretpostavkom da u ovom slučaju Komisija nije samo propustila donijeti te mjere, nego je odbila to učiniti, zahtjev za poništenje tog odbijanja svejedno bio očito nedopušten.

Zahtjev za utvrđivanje Unijine izvanugovorne odgovornosti

90 Kao što je to navedeno u točki 22. ovog rješenja, za tužbeni zahtjev za „[poništenje] prešutne odluke o odbijanju naknade štete koju je tužitelj pretrpio zbog te povrede” treba smatrati da se prešutno, ali nužno odnosi na nalog Uniji da nadoknadi pretrpljenu štetu na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a. Argumentacija iznesena u točki 68. ovog rješenja podupire, dakle, taj zahtjev.

91 Komisija drži da tužitelj ne može osnovano zahtijevati od Općeg suda da nadoknadi štetu koja je navodno nastala zbog toga što je ona odbila djelovati jer ona nije odgovorna za povrede Sporazuma o slobodnom kretanju osoba koje počine švicarska tijela.

92 Zbog istih razloga kao što su to oni izloženi u točkama 77. do 82. ovog rješenja, tužiteljev odštetni zahtjev, zasnovan na Komisijinu navodnom odbijanju da postupi po njegovu pozivu na djelovanje, treba u svakom slučaju odbiti kao očito pravno neosnovan. Naime, čak i pod pretpostavkom da ESVD-ov dopis od 20. prosinca 2018. sadržava takvo odbijanje, ne može ga se smatrati ni Komisijinom povredom pravnog pravila koje za cilj ima dodjeljivanje prava pojedincima u smislu sudske prakse ni očitim i ozbiljnim nepoštovanjem te institucije ograničenja kojima je omeđeno njezino diskrecijsko pravo te, slijedom toga, ni dovoljno ozbiljnom povredom takvog pravnog pravila. Nadalje, za takvo se odbijanje ne može smatrati da je povreda načela zaštite legitimnih očekivanja ili

načela pravne sigurnosti. Naposljetku, ne postoji izravna uzročna veza između tog Komisijina navodnog odbijanja i štete koju tužitelj ističe jer to odbijanje, kao što je to utvrđeno u točki 88. ovog rješenja, ne može izravno proizvesti pravne učinke na tužiteljevu situaciju.

93 Zaključno, iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužbu treba djelomično odbaciti kao očito nedopuštenu i djelomično odbiti kao očito pravno neosnovanu.

Troškovi

94 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

95 Budući da ovdje tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova, sukladno Komisijinu zahtjevu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

rješava:

1. Tužba se odbija.

2. Nathanielu Magnanu nalaže se snošenje troškova.

U Luxembourgu 25. rujna 2019.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
D. Gratsias