A TÖRVÉNYSZÉK VÉGZÉSE (ötödik tanács)

2019. szeptember 25.*

„Intézményi mulasztás megállapítása iránti, kártérítési és megsemmisítés iránti kereset – Munkavállalók szabad mozgása – A foglalkozás megválasztásának szabadsága – Az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, és másrészről Svájc között a személyek szabad mozgásáról kötött megállapodás – E megállapodásnak az orvosi hivatás gyakorlására irányadó svájci törvények és rendeletek rendelkezései általi állítólagos megsértése – Svájccal szembeni intézkedések elfogadására irányuló kérelem és az elszenvedett károk megtérítésére irányuló kérelem – Az EKSZ válasza – Részben nyilvánvalóan elfogadhatatlan, részben jogilag nyilvánvalóan megalapozatlan kereset”

A T-99/19. sz. ügyben,

Nathaniel Magnan (lakóhelye: Aix-en-Provence [Franciaország], képviseli: J. Fayolle ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: H. Støvlbæk, J. Hottiaux és M. Šimerdová, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

először is az annak megállapíttatása iránt az EUMSZ 265. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában, hogy a Bizottság jogellenesen nem fogadott el intézkedéseket a Svájci Államszövetséggel szemben az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, és másrészről a Svájci Államszövetség között a személyek szabad mozgásáról szóló, 1999. június 21-én Luxemburgban aláírt megállapodás (HL 2009. L 353., 71. o.) állítólagos megsértését követően, másodszor, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) 2018. december 20-i levelében szereplő, a Svájci Államszövetséggel szemben intézkedések elfogadásának megtagadására irányuló bizottsági határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában, és harmadszor, az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, és másrészről a Svájci Államszövetség között a személyek szabad mozgásáról kötött megállapodás megsértése miatt a felperes által állítólagosan 2013 óta elszenvedett kár megtérítése iránt az EUMSZ 268. és EUMSZ 340. cikk alapján benyújtott kérelme, továbbá kényszerítő bírság megfizetésére kötelezés tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (ötödik tanács),

tagjai: D. Gratsias elnök (előadó), A. Dittrich és R. Frendo bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: francia.

Végzést

A jogvita előzményei

1 A felperes, Nathaniel Magnan francia állampolgársággal rendelkező háziorvos.

2 2013. július 20-án a felperes annak engedélyezését kérte Genf (Svájc) kanton hatóságaitól, hogy ebben a kantonban gyakorolhassa hivatását.

3 2013. október 1-jén hozott két határozatukban a genfi kantoni hatóságok engedélyezték a felperes számára, hogy hivatását saját felelősségére gyakorolhassa, nem engedélyezték azonban, hogy azt a kötelező egészségbiztosítás terhére gyakorolja. Ezen utóbbi határozat a loi fédérale suisse du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (az egészségbiztosításról szóló, 1994. március 18-i svájci szövetségi törvény) 55a. cikkén, az úgynevezett szükségklauzulán (a továbbiakban: szükségklauzula), valamint az 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-on (a Svájci Szövetségi Tanácsnak a kötelező egészségbiztosítás terhére való praktizálás szolgáltatók számára történő engedélyezésének korlátozásáról szóló, 2013. július 3-i rendelete) alapul. A szükségklauzula azt a lehetőséget írja elő a Svájci Szövetségi Tanács számára, hogy a szükségesség bizonyításától tegye függővé annak megengedését, hogy – többek között – az orvosok a kötelező egészségbiztosítás terhére praktizáljanak, azon személyek kivételével, akik posztgraduális képzést nyújtó, elismert svájci létesítményben legalább három évig praktizáltak. 2013. július 3-i rendeletében a Svájci Szövetségi Tanács annak előírása révén élt ezzel a lehetőséggel, hogy a szükségklauzula hatálya alá tartozó gyakorló orvosok számára csak abban az engedte meg, hogy a kötelező egészségbiztosítás terhére praktizáljanak, ha nem érik el a mellékletben kantononként és szakterületenként rögzített gyakorló orvosok maximális létszámát.

4 2013. november 15-én a felperes keresetet indított a háziorvosi hivatás kötelező egészségbiztosítás terhére történő gyakorlásának engedélyezését megtagadó határozattal szemben a Tribunal administratif fédéral suisse (svájci közigazgatási bíróság, a továbbiakban: TAF) előtt. 2018. március 19-i ítéletében ez a bíróság érdemben elutasította az említett keresetet. Többek között úgy vélte, hogy még ha a szükségklauzula közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít is meg a tagállamok állampolgárságával rendelkező orvosokkal szemben, a szükségklauzula – az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatának megfelelően – akkor is igazolt közegészségügyi okokból (az ítélet 9.7. pontja). Egyebekben jelezte, hogy mivel az egészségbiztosítás területén hozott határozatokat nem lehet megtámadni a Tribunal fédéral (szövetségi bíróság, Svájc) előtt, ítélete jogerős (az ítélet 12. pontja).

5 2018 májusában a felperes tájékoztatta az Európai Bizottságot erről a helyzetről. A („Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság" „szakmai képesítésekkel és kompetenciákkal foglalkozó" E5 egységén működő) felelős bizottsági tisztviselő a 2018. május 30-i és június 7-i elektronikus levélben válaszolt a felperesnek. Jelezte, hogy a Bizottság értesült a svájci helyzetről, és hogy dolgozik a svájci hatóságokkal a megoldás megtalálásán, ami miatt nem tudja közölni a felperessel a Bizottságnak a TAF 2018. március 19-i ítéletével kapcsolatos hivatalos álláspontját. Közelebbről: információi szerint, a svájci hatóságok vizsgálják az egészségbiztosításról szóló svájci szövetségi törvény bizonyos részeinek módosítását.

6 2018. augusztus 23-án kötelező egészségbiztosítást nyújtó két svájci biztosítótársaság a Tribunal arbitral des assurances du Genf kanton (Genf kanton biztosítási választottbírósága, Svájc) előtt egyeztetés iránti keresetet indított az association SOS médecins de Genève-vel szemben, amely e szövetség több olyan orvos tagja által kiállított számlák visszatérítésének megfelelő összeg kifizetésére irányult, amely orvosok számára nem engedélyezték, hogy a kötelező egészségbiztosítás terhére praktizáljanak. 2018. október 19-i elektronikus levelében a SOS médecins de Genève orvosigazgatója bejelentette, hogy kénytelen felfüggeszteni ezen orvosok – köztük a felperes – tevékenységét. Ezen orvosok végül, a fent

említett egyeztetési eljárás során tartott tárgyalás után, 2018. november 8-án folytathatták tevékenységeiket. 2019. július 3-án Genf kanton biztosítási választottbírósága ítéletet hozott, amelyben kötelezte az említett szövetséget a szövetség azon orvos tagjai számára visszatérített számláknak megfelelő összeg kifizetésére, akik esetében úgy vélte, hogy a számukra nem engedélyezték a kötelező egészségbiztosítás terhére való praktizálást.

7 2018. október 22-én a felperes felszólító levelet küldött a Bizottságnak, amelyben azt kérte egyrészről, hogy „tegyen meg" az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Svájci Államközösség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás (HL 2009. L 353., 71. o.; a továbbiakban: a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás) által „megengedett minden jogi intézkedést" a Svájci Államszövetséggel szemben azzal a céllal, hogy haladéktalanul felszámolja az uniós polgársággal rendelkező orvosokkal szembeni hátrányos megkülönböztetést, másrészről pedig azt kérte, hogy térítse meg azt a vagyoni kárt, amelyet 2013 óta elszenvedett, és amelynek összege 1 281 444 svájci frank (CHF) (körülbelül 1 121 650 euró). Ebben a levélben azt állította, hogy 2013 óta közvetett hátrányos megkülönböztetésben részesül, mivel Genf kantonban nem tud háziorvosként elhelyezkedni, továbbá hogy a SOS médecins de Genève keretében végzett tevékenységeit 2018. október 19-én felfüggesztették. Álláspontja szerint ez a hátrányos megkülönböztetés ellentétes az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatával, állítása szerint továbbá nem állnak a rendelkezésére a TAF ítéletével szemben nemzeti vagy szupranacionális szintű jogorvoslati lehetőségek. Előadta, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásnak az uniós polgársággal rendelkező valamennyi orvost érintő hátrányos megkülönböztetésből eredő ilyen megsértésével szemben a Bizottság – a Szerződések és az uniós jog alkalmazásának őreként – az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében köteles cselekedni, és hogy e tekintetben 2013 óta semmiféle intézkedést nem tett.

8 2018. december 20-án az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) a felperes által 2018. október 22-én a Bizottságnak címzett levélre válaszul levelet küldött a felperesnek. Ebben a levélben az EKSZ biztosította a felperest, hogy az EKSZ és a Bizottság mindent megtesz a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás megfelelő alkalmazásának, és annak biztosításáért, hogy Svájcban tiszteletben tartják az uniós polgárok jogait. Ebben a levélben kijelentette, hogy az orvosok svájci – és különösen a Genf kantonbeli – munkaerőpiachoz való hozzáférése korlátozásának kérdéséről 2013 óta folyamatos tárgyalásokat folytatnak a svájci hatóságokkal, azonban hogy ezen utóbbiak és az uniós hatóságok eltérően értelmezik a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodást és jogi szempontból eltérően értékelik a szükségklauzulát. Az EKSZ pontosította, hogy vitarendezési mechanizmus hiányában az uniós hatóságok – a felek közötti megállapodás hiányában – nem rendelkeznek a megoldás előmozdítását szolgáló eszközökkel, valamint hogy az uniós hatóságok e hiányosság tudatában kérték a svájci hatóságokat egy olyan intézményi keretmegállapodás megtárgyalására, amely lehetővé teszi választottbíráskodás igénybevételét, valamint azt, hogy – a Svájci Államszövetséggel megkötött megállapodások egységes értelmezésének garantálása, valamint az azonos jogok és kötelezettségek biztosítása céljából – az uniós jogi fogalmakkal kapcsolatos kérdésekben az Európai Unió Bíróságához lehessen fordulni. Az EKSZ hozzáfűzte, hogy az uniós hatóságok figyelemmel kísérik a szükségklauzula felváltását célzó új törvény svájci hatóságok általi kidolgozásának folyamatát.

Az eljárás és a felek kérelmei

9 2019. február 18-án a felperes megindította a jelen keresetet.

10 2019. április 9-én a Törvényszék megküldte a keresetlevelet a Bizottságnak, és felkérte, hogy ellenkérelmében válaszoljon meg egy kérdést.

11 2019. június 20-án a Bizottság elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő és válaszolt a Törvényszék kérdésére.

12 2019. augusztus 6-án a felperes előterjesztette az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeit.

13 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– egyrészről, az EUMSZ 265. cikk alapján állapítsa meg, hogy a Bizottság 2013 óta jogellenesen nem hozta meg a Svájci Államszövetséggel szembeni valamennyi megfelelő intézkedést, valamint az EUMSZ 268. és EUMSZ 340. cikk alapján kötelezze a Bizottságot, hogy a felperes által 2013 óta elszenvedett károk címén fizessen meg részére 1 141 198,10 euró összeget, valamint napi 500 euró kényszerítő bírságot mindaddig, amíg a svájci hatóságok nem tartják tiszteletben a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodást, vagy ameddig valamelyik fél fel nem mondja ezt a megállapodást;

– másrészről, az EUMSZ 263. cikk alapján semmisítse meg a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás megsértése miatt a Svájci Államszövetséggel szembeni jogi és anyagi intézkedések sürgősséggel történő megtételének hallgatólagos megtagadására vonatkozó 2018. december 20-i határozatot, valamint a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás megsértése miatt elszenvedett károk megtérítésének hallgatólagos megtagadására vonatkozó határozatot.

14 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

15 A Törvényszék eljárási szabályzatának 126. cikke értelmében, ha a kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan, vagy jogilag nyilvánvalóan megalapozatlan, a Törvényszék az előadó bíró javaslatára – az eljárás folytatása nélkül – az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat az ügyben.

16 A jelen ügyben a Törvényszék megítélése szerint az ügy iratai alapján kellő információ áll a rendelkezésére, és úgy határoz, hogy nem szükséges az eljárás folytatása.

17 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy a jelen keresetet akként kell értelmezni, hogy az elsődlegesen intézményi mulasztás megállapítása iránti olyan kereseti kérelmeket tartalmaz, amelyek arra irányulnak, hogy a Törvényszék az EUMSZ 265. cikk alapján állapítsa meg a Bizottság felróható tétlenségét, továbbá hogy az olyan kereseti kérelmeket tartalmaz, amelyek arra irányulnak, hogy a Törvényszék – az EUMSZ 268. és EUMSZ 340. cikk alapján – kötelezze a Bizottságot a felperes kárainak megtérítésére és arra, hogy az elszenvedett károk címén fizessen kényszerítő bírságot a részére. Úgy kell tekinteni, hogy „a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás megsértése miatt [a Svájci Államszövetséggel] szembeni jogi és anyagi intézkedések sürgősséggel történő megtételének hallgatólagos megtagadására vonatkozó 2018. december 20-i határozat” megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmeket a felperes másodlagosan terjesztette elő, amennyiben azok azon az előfeltevésen alapulnak, hogy a Bizottság a felperes kérelmeire vonatkozóan hozott határozatot, nem pedig azon az előfeltevésen – mint az elsődlegesen előadott kereseti kérelmek –, hogy a Bizottság elmulasztott határozatot hozni. A szintén másodlagosan előadott, „a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás megsértése miatt [a felperes által] elszenvedett károk megtérítésének hallgatólagos megtagadására vonatkozó határozat” megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmeket az Uniónak az EUMSZ 268. és EUMSZ 340. cikk alapján történő kötelezésére irányuló kereseti kérelmekké kell átminősíteni.

Az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmekről és az ahhoz kapcsolódó kártérítés iránti kereseti kérelmekről

Az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmekről

18 A felperes előadja, hogy a szükségklauzula közvetett hátrányos megkülönböztetést hoz létre a képzésüket elsődlegesen Svájcban végző, ekként pedig az említett klauzulával nem érintett svájci orvosok és a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező, a képzésüket elsődlegesen az Unióban végző, a svájci kötelező egészségbiztosítás terhére való praktizálás tilalmával közvetlenül érintett orvosok között. Ez a szükségklauzula emellett megkülönböztetést hoz létre a posztgraduális képzést nyújtó, elismert svájci létesítményben legalább három évig praktizáló orvosok és a többi orvos között. E klauzula bevezetése sérti a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás 2., 7. és 13. cikkét, valamint a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 255., 22. o.; helyesbítések: HL 2007. L 271., 18. o.; HL 2008. L 93., 28. o.; HL 2014. L. 305., 115. o.) 55. cikkét, továbbá figyelmen kívül hagyja a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, amelyet a Svájci Államszövetség – a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás 16. cikkének (2) bekezdése értelmében – köteles lenne figyelembe venni. Ezen túlmenően, a svájci hatóságok nem tartják tiszteletben a viszonosság elvét. A felperes előadja, hogy a TAF 2018. március 19-i ítéletének a szóban forgó hátrányos megkülönböztetést közegészségügyi célkitűzésekkel igazoló indokolása – a Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel – jogi szempontból hibás, tudományos szempontból pedig nem érvényes. A szükségklauzula mindenesetre sérti az arányosság elvét. A felperes hozzáfűzi, hogy a szóban forgó hátrányos megkülönböztetés vele szemben még súlyosabb amiatt, hogy a szükségklauzula alóli mentesség céljából nem lehet figyelembe venni a SOS médecins de Genève-nél megszerzett tapasztalatát, továbbá amiatt, hogy Genf kanton közigazgatásában olyan irányelvet alkalmaznak, amely előírja, hogy a határ menti ingázó munkavállalókhoz képest a helyi munkakeresők felvételét kell előnyben részesíteni. A felperes jogilag bizonytalan helyzetbe került amiatt, hogy bizonytalan az, hogy folytathatja-e tevékenységét az SOS médecins de Genève-nél.

19 A Bizottság állítólagos mulasztását illetően a felperes azzal érvel, hogy a 2018. december 20-i levélben a cselekvés hallgatólagos megtagadása fejeződik ki. Álláspontja szerint nem helytálló az ezen levélben szereplő azon állítás, amely szerint a felek megállapodásának hiányában nem létezik eszköz a megoldás előmozdítására, mivel az Unió bármikor felmondhatja a Svájci Államszövetséggel megkötött hét ágazati megállapodás valamelyikét – amelyek körébe a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás tartozik –, illetve felfüggesztheti ezek joghatásait, és a svájci hatóságok különféle európai programokban való részvételével kapcsolatban is felléphet. A felperes szerint a Bizottság – a Szerződések őreként, valamint a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének megfelelően – köteles lett volna a jelen ügyben az uniós vívmányok megóvása és az uniós polgárok jogainak megvédése céljából eljárni. Tétlensége többek között az uniós polgársággal rendelkező orvosok 2013 óta fennálló helyzetének ismeretéből, valamint abból következik, hogy nem reagál a személyek szabad mozgásával kapcsolatos, a svájci jogszabályokból eredő, ismétlődő akadályok fenntartására.

20 A Bizottság előadja, hogy az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek elfogadhatatlanok. A felperes egyrészről nem jogosult intézményi mulasztás megállapítása iránti olyan keresetet indítani, amely nem annak megállapítására irányul, hogy a Bizottság elmulasztott a felperessel szemben joghatásokat kiváltó olyan jogi aktusokat elfogadni, amelyek megsemmisítési kereset tárgyát képezhetik. A Bizottság másrészről előadja, hogy a jelen ügyben a kötelezettségszegési eljárás megindítása esetében meglévőhöz hasonló mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek keretében magánszemélyek nem követelhetik tőle, hogy meghatározott álláspontra helyezkedjen. A Bizottság egyebekben előadja, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás által megengedett minden jogi intézkedést megtett azért, hogy felszámolja az uniós orvosokkal szembeni hátrányos megkülönböztetést. E tekintetben jelzi, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás 19. cikke alapján az e megállapodással foglalkozó vegyes bizottság minden éves ülésén

felvetette a svájci jogszabálynak az e megállapodás rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét, amely 19. cikk a vegyes bizottságot ruházza fel azzal a hatáskörrel, hogy – szigorúan politikai alapon – rendezze a felek közötti vitákat. Kezdeményezései ily módon lehetővé tették, hogy több kérdésben – köztük a Genf kantonban alkalmazott transzverzális irányelv felülvizsgálatával kapcsolatban – előrehaladás történjen. Nem létezik más mechanizmus – különösen kötelező erejű mechanizmus – a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás felei közötti viták rendezésére. Az Unió végezetül nem kötelezhető arra, hogy felmondja vagy felfüggessze a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodást, amely a Svájci Államszövetséggel fennálló igen összetett, egyezményeken alapuló kapcsolatba illeszkedik, és amely mindenesetre olyan vegyes megállapodás, amelynek felmondása vagy felfüggesztése valamennyi tagállam egyetértését igényli. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset semmiféle jogalappal nem rendelkezik.

21 Az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó, 2019. augusztus 6-i észrevételeiben a felperes előadja, hogy az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset elfogadható, mivel a 2018. december 20-i levélnek nem a Bizottság a szerzője, mivel ez a levél nem tartalmaz álláspontot, mivel a keresetet az előírt határidőn belül nyújtotta be, továbbá mivel a Bizottságnak 2013 óta volt lehetősége, illetve lett volna kötelezettsége eljárni. Állítása szerint szentesítené az igazságszolgáltatás vele szembeni megtagadását, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének, továbbá a tényleges érvényesülés és az egyenlőség elvének megsértését képezné keresetének elfogadhatatlanként történő, a Törvényszék általi elutasítása, mivel a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás nem ír elő semmiféle olyan mechanizmust, amely lehetővé tenné számára, hogy az uniós jog tárgyában hatáskörrel rendelkező szupranacionális bírósághoz forduljon.

22 Mindenekelőtt az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek elfogadhatóságát kell megvizsgálni.

– Az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek elfogadhatóságáról

23 Az EUMSZ 265. cikk második bekezdése szerint az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset csak akkor elfogadható, ha az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt előzetesen felkérték, hogy járjon el. Ha a felkéréstől számított két hónapon belül az érintett intézmény, szerv vagy hivatal nem foglal állást, a keresetet további két hónapon belül lehet megindítani. Az intézmény eljárásra való felkérésének azonban kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie az általa meghozandó határozat tartalmának konkrét megismerésének lehetővé tételéhez, és ki kell tűnnie belőle, hogy kéri ezen intézmény állásfoglalását (lásd: 2017. november 23-i Bionorica és Diapharm kontra Bizottság ítélet, C-596/15 P és C-597/15 P, EU:C:2017:886, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az EUMSZ 265. cikk a határozathozataltól vagy állásfoglalástól való tartózkodásban megnyilvánuló mulasztásra vonatkozik (lásd: 2017. november 23-i Bionorica és Diapharm kontra Bizottság ítélet, C-596/15 P és C-597/15 P, EU:C:2017:886, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 Az ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 265. cikk harmadik bekezdését, amely megnyitja a lehetőséget a jogi és természetes személyek számára, hogy intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet indítsanak akkor, ha valamely intézmény elmulasztott valamely neki címzendő jogi aktust – az ajánlások és vélemények kivételével – meghozni, akként kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet indítsanak azzal az intézménnyel szemben, amely elmulasztott elfogadni egy jogi aktust, amely olyan kötelező joghatásokat vált ki, amelyek a felperes érdekeit érinthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét. Ezen túlmenően intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset indítható előkészítő aktus elfogadásának elmulasztása esetén is, ha az kötelező joghatásokat kiváltó aktus meghozatalára irányuló eljárás szükséges előfeltétele (lásd ebben az értelemben: 1996. november 26-i T. Port ítélet, C-68/95,

EU:C:1996:452, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. november 23-i Bionorica és Diapharm kontra Bizottság ítélet, C-596/15 P és C-597/15 P, EU:C:2017:886, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 Ily módon a fenti 25. pontban felidézett elvekből következik, hogy az EUMSZ 265. cikk nem keletkeztet a természetes és jogi személyek számára jogot arra, hogy keresetet indítsanak minden olyan esetben, amikor az intézmény tartózkodik az állásfoglalástól vagy határozathozataltól azt követően, hogy ezek a személyek az intézményt erre felszólították. Ezen elvek szerint ugyanis ez a jog csak a következő három esetben áll fenn: ha ezek a személyek lettek volna a címzettjei annak a jogi aktusnak, amelyet ezek az intézmények elmulasztottak meghozni, ha a meg nem hozott jogi aktus olyan kötelező joghatásokat váltott volna ki, amelyek e személyek érdekeit érinthették volna, jelentősen módosítva jogi helyzetüket, illetve legalábbis, ha az említett jogi aktus az e személyekkel szemben kötelező joghatásokat kiváltó aktus meghozatalára irányuló eljárás szükséges előfeltételét képezte volna.

27 Márpedig a jelen ügyben – függetlenül attól, hogy az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának a fenti 23. és 24. pontban említett többi feltétele teljesült-e – mindenesetre meg kell állapítani, hogy a felperes helyzete a fenti 26. pontban említett három eset egyikébe sem tartozik.

28 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a felperes nem címzettje azoknak az intézkedéseknek, amelyek elfogadására a Bizottságot a 2018. október 22-i levelében kérte. Ebben a levélben ugyanis arra kéri ezt az intézményt, hogy – a felperes saját szavaival élve – „tegyen meg a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásban megengedett minden jogi intézkedést a [Svájci Államszövetséggel] szemben”.

29 Ezután rá kell mutatni, hogy a Bizottság által a Svájci Államszövetséggel szemben elfogadott intézkedések önmagukban nem módosíthatnák jelentősen a felperes jogi helyzetét a felperesnek az orvosi hivatás Genf kantonban való gyakorlásához fűződő jogát illetően.

30 Végezetül, ezek az intézkedések nem minősülhetnek a felperes tekintetében kötelező joghatásokat kiváltó aktus meghozatalára irányuló eljárás szükséges előfeltételének.

31 Egyrészről ugyanis meg kell állapítani, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás értelmezésére vagy alkalmazására alkalmazandó egyetlen vitarendezési eljárás az e megállapodás 19. cikkében előírt eljárás, amely cikk értelmében a szerződő felek a vegyes bizottság elé utalhatják az ilyen jellegű vitás ügyeket, amely bizottság minden lehetőséget megfontolás tárgyává tesz e megállapodás megfelelő működésének a fenntartása érdekében. Ezek a rendelkezések ráadásul a vitás kérdések rendezését illetően nem eredmény-, hanem gondossági kötelmet írnak elő a vegyes bizottság számára.

32 Ezzel szemben nem létezik a jelen ügyre alkalmazandó olyan vitarendezési eljárás, amelyek előfeltétele az lenne, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás egyik fele egyoldalú intézkedéseket fogadjon el a másik féllel szemben. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásnak az – e megállapodás 25. cikkének (2) vagy (3) bekezdése alapján történő – felfüggesztésére vagy felmondására irányuló határozat, amelyet a felperes példaként említ, *per definitionem* nem minősülhet ilyen előfeltételnek, mivel egy ilyen határozat elfogadásával maga a megállapodás szűnne meg.

33 Ráadásul egyoldalú intézkedéseknek a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás valamely fele által a másik féllel szemben az alkalmazandó eljárás mellőzésével történő, amiatti elfogadása, hogy ezen utóbbi megsértette az említett megállapodás szerinti kötelezettségeit, *per definitionem* semmiféle garanciát nem kínálna az említett felek közötti vita kimenetelét illetően. Ebben az esetben ugyanis az említett egyoldalú intézkedésekkel érintett fél feladata szabadon és szuverén módon eldönteni, hogy

meg kell-e felelni a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás másik szerződő fél által javasolt értelmezésének, vagy sem (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2007. július 3-i Commune de Champagne és társai kontra Tanács és Bizottság végzés, T-212/02, EU:T:2007:194, 94. pont).

34 Másrészről, kétségtelenül igaz, hogy a nemzetközi téren az Unió intézményeit megillető hatáskörök gyakorlása nem vonható ki a bírósági felülvizsgálat alól (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2007. július 3-i Commune de Champagne és társai kontra Tanács és Bizottság végzés, T-212/02, EU:T:2007:194, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az is igaz – amint azt a felperes leszögezi –, hogy az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében a Szerződések és az annak alapján kötött megállapodások őreként a Bizottság köteles a megállapodások vagy az azok alapján elfogadott határozatok által előírt eszközök útján biztosítani azt, hogy a harmadik országok megfelelően teljesítsék az Unióval, illetve – mint a jelen ügyben – az Unióval és tagállamaival kötött megállapodás keretében vállalt kötelezettségeiket (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2008. július 25-i C. A. S. kontra Bizottság ítélet, C-204/07 P, EU:C:2008:446, 94. pont).

35 A jelen ügyben azonban a magánszemélyeket a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás végrehajtásával kapcsolatos döntéshozatali folyamatba ilyen vagy olyan módon bevonó nemzetközi vagy uniós jogi rendelkezések hiányában, a felperes nem alapíthatja e megállapodás Svájci Államszövetség általi megsértésére – feltéve, hogy az megállapítást nyer – azt a jogot, hogy a Bizottságtól a Svájci Államszövetséggel szembeni intézkedések elfogadását követelje. Ha ugyanis ilyen intézkedéseket fogadnának el, az csak az Unió és egy harmadik ország közötti kapcsolatokat érintené, az uniós hatóságok és a természetes vagy jogi személyek közötti kapcsolatokat nem. Következésképpen még az ilyen intézkedések elfogadására irányuló kötelezettség fennállásának elismerése esetén sem keletkeztethetne jogot ez a kötelezettség magánszemélyekre nézve (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2013. június 13-i Syndicat OP 84 ítélet, C-3/12, EU:C:2013:389, 28–31. pont; 2013. december 10-i Abdullahi ítélet, C-394/12, EU:C:2013:813, 56. pont).

36 Ennélfogva a fentiekből következik, hogy a keresetben szereplő, az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek nyilvánvalóan elfogadhatatlanok.

37 A felperes által az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiben ismertetett érvek nyilvánvalóan nem kérdőjelezhetik meg ezt a következtetést.

38 Elsősorban azt a kérdést illetően, hogy a Bizottság elmulasztott-e állást foglalni a felperes által hozzá intézett felszólítással kapcsolatban, továbbá hogy a keresetet az EUMSZ 265. cikk második bekezdésében előírt határidőkön belül nyújtották-e be, elegendő emlékeztetni arra, hogy a fenti 28–35. pontban kifejtett okokból a Törvényszék úgy véli, hogy a felperes helyzete egyik olyan esetbe sem tartozik, amelyben a természetes és jogi személyek intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet indíthatnak, függetlenül attól, hogy egy ilyen kereset elfogadhatóságának többi feltétele teljesül-e. Következésképpen még annak elismerése esetén is, hogy a Bizottság a jelen ügyben nem foglalt állást, és hogy a felperes az előírt határidőn belül nyújtotta be keresetét, ezek a körülmények nem bírnak jelentőséggel.

39 Másodsorban meg kell állapítani, hogy az, hogy a Bizottságnak volt-e lehetősége arra, hogy egyoldalú intézkedéseket fogadjon el a Svájci Államszövetséggel szemben, továbbá az, hogy erre köteles volt-e, nem releváns az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának értékelése szempontjából, az kizárólag a kereset megalapozottságának értékelése szempontjából releváns (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2011. szeptember 29-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, T-442/07, nem tették közzé, EU:T:2011:547, 27. pont). A felperes e kérdésekkel kapcsolatos érvei tehát hatástalanok.

40 Harmadsorban emlékeztetni kell arra, hogy az EUM-Szerződés nemcsak egyrészt 263. és 277. cikkével, másrészt 267. cikkével, hanem egyúttal 265. cikkével is teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, amelynek célja, hogy biztosítsa az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát, az uniós bíróságra ruházva azt (lásd: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Mindazonáltal, noha az uniós bíróság előtt indított közvetlen keresetek elfogadhatóságára vonatkozó feltételeket az Alapjogi Charta – hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jogot rögzítő – 47. cikke tükrében kell értelmezni, az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy e cikknek nem célja a Szerződésekben előírt bírósági felülvizsgálati rendszernek – és különösen e rendszer feltételeinek – a módosítása. Ily módon ez a cikk nem követeli meg többek között, hogy a jogalanyok feltétel nélkül indíthassanak keresetet akkor, ha az intézmények mulasztást követtek el vagy nem foglaltak állást (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 97., 98. és 105. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. november 9-i SolarWorld kontra Tanács ítélet, C-205/16 P, EU:C:2017:840, 67. és 68. pont).

42 Noha a jelen ügyben a hatékony bírói jogvédelem elvére tekintettel az EUMSZ 265. cikk rendelkezéseit nem lehet megszorítóan értelmezni, ez nem változtat azon, hogy – a természetes és jogi személyek által indított intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának a fenti 25. és 26. pontban felidézett feltételeire figyelemmel – az, hogy a Bizottság nem foglalt állást a felperes egyoldalú intézkedések Svájci Államszövetséggel szembeni elfogadására irányuló kérelmével kapcsolatban, semmi esetre sem keletkeztethetett jogot a felperes számára ilyen kereset megindítására. Ennélfogva a Törvényszék nem hagyhatja figyelmen kívül az állandó ítélkezési gyakorlatban értelmezett EUM-Szerződésből eredő ezen elfogadhatósági feltételeket, anélkül hogy túl ne lépné a rá ruházott hatásköröket (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2016. november 24-i Petraitis kontra Bizottság végzés, C-137/16 P, nem tették közzé, EU:C:2016:904, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Közelebbről, ami a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásban előírt bármiféle olyan mechanizmus hiányát illeti, amely mechanizmus lehetővé tenné a felperes számára, hogy szupranacionális vagy „az [uniós] jog tárgyában hatáskörrel rendelkező” bírósághoz forduljon, meg kell állapítani, hogy a hatékony bírói jogvédelem elve nem igazolhatja, hogy az uniós bíróság túllépjen a kizárólag az e mechanizmus hiányának enyhítése céljából rá ruházott hatáskörökön.

44 Egyebekben – a felperes állításával ellentétben – a jelen ügyre nem ültethető át a tényleges érvényesülés és az egyenlőség elve.

45 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy uniós szabályozás hiányában a jogalanyokat megillető, az uniós jogból eredő jogok védelmét biztosító bírósági jogorvoslatokra vonatkozó részletes eljárási szabályok – amelyek a tagállamok belső jogrendjébe tartoznak – nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló nemzeti keresetekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve) (lásd ebben az értelemben: 2007. június 7-i van der Weerd és társai ítélet, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 Márpedig elegendő megállapítani, hogy ezen elveket – *per definitionem* – csak a nemzeti bíróságok érvényesíthetik, a magában az uniós jogban előírt részletes eljárási szabályokat alkalmazó uniós bíróságok nem. Az uniós bíróságok egyebekben – a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök korlátain belül eljárva – az intézményi egyensúly elvének megfelelően nem hagyhatják figyelmen kívül ezeket a részletes eljárási szabályokat (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2017. október 25-i Bizottság kontra Tanács ítélet [CMR-15], C-687/15, EU:C:2017:803, 40. pont).

47 Mindenesetre még ha az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmeket elfogadhatónak lehetne is minősíteni, azokat az alábbiakban kifejtett okokból érdemben el kellene utasítani.

– Az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek megalapozottságáról

48 Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek megalapozottságával kapcsolatos határozathozatal céljából azt kell vizsgálni, hogy a szóban forgó intézményhez címzett, az EUMSZ 265. cikk értelmében vett felszólítás időpontjában az intézményt terhelte-e cselekvési kötelezettség (lásd: 2011. szeptember 29-i Ryanair kontra Bizottság ítélet, T-442/07, nem tették közzé, EU:T:2011:547, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy – amint azt a Bizottság helytállóan állítja – a jelen ügyben őt nem terhelheti egyoldalú intézkedéseknek a Svájci Államszövetséggel szembeni elfogadására irányuló kötelezettség, függetlenül attól, hogy mi ennek az intézménynek az álláspontja a szükségklauzula személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásnak való megfelelésével kapcsolatban.

50 A fenti 31. és 32. pontban megállapítottaknak megfelelően ugyanis a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás szerződő felei között a megállapodás értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozóan felmerülő esetleges vitás kérdésekre alkalmazandó egyetlen rendelkezés sem kötelezi – de nem is jogosítja fel – a Bizottságot ilyen intézkedések elfogadására. E megállapodás 19. cikke értelmében mindössze annyit tehet, hogy a vegyes bizottság elé terjeszti a vitás kérdést.

51 Egyebekben egyrészről meg kell állapítani, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodást nemcsak az Unió, hanem valamennyi tagállama is megkötötte a Svájci Államszövetséggel. Következésképpen – amint lényegében arra a Bizottság rámutat – egyoldalú intézkedéseknek a Svájci Államszövetséggel szembeni, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás megsértése miatti esetleges elfogadása legalábbis a tagállamok hozzájárulását igényli.

52 Másrészről kétségtelen, hogy a Bizottság az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése értelmében rendelkezik az Unió külső képviseletére irányuló hatáskörrel, ez a hatáskör pedig feljogosítja arra, hogy az Unió nevében lefolytassa a svájci hatóságokkal az e megállapodás végrehajtása céljából szükséges tárgyalásokat, valamint hogy biztosítsa e megállapodás e hatóságok általi megfelelő alkalmazását. Ez azonban nem jelenti azt, hogy kizárólag e felhatalmazás alapján dönthetne arról, hogy a Svájci Államszövetséggel szemben jogilag kötelező erejű intézkedéseket fogad el anélkül, hogy erre az Európai Unió Tanácsa kifejezetten felhatalmazná (lásd ebben az értelemben: 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-660/13, EU:C:2016:616, 36. pont). Az ilyen intézkedéseket felölelő bármiféle eljárás hiányában ugyanis ezen intézkedések esetleges elfogadásához – figyelemmel különösen potenciális következményeikre – az Unió és a Svájci Államszövetség között fennálló kapcsolatokba tartozó különféle érdekek mérlegelése szükséges, ami a Tanács hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben: 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-660/13, EU:C:2016:616, 33. és 39. pont).

53 Végezetül, egy ehhez hasonló kötelezettség azzal a kockázattal járna, hogy sérül a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás végrehajtása, amely megállapodás a Svájci Államszövetséggel megkötött, az Unió és az e harmadik ország közötti gazdasági kapcsolatok szorosabbra fűzésére irányuló hét ágazati megállapodás keretébe illeszkedik és amelynek célja még konkrétabban az Unióban alkalmazandó rendelkezések alapján a szerződő felek között a személyek szabad mozgásának a megvalósítása (lásd ebben az értelemben: 2014. február 27-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, C-656/11, EU:C:2014:97, 53. és 55. pont).

54 A személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos viták rendezéséhez ugyanis elengedhetetlen, hogy az uniós intézmények és a tagállamok legalábbis elegendően széles – hacsak nem diszkrecionális – mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek ahhoz, hogy

mérlegelhessék a Svájci Államszövetséggel fennálló kapcsolatokból eredő különféle érdekeket, valamint hogy meghatározhassák az Unió érdekeinek és az uniós polgárok és piaci szereplők érdekeinek védelme szempontjából leginkább megfelelő stratégiát (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2001. december 6-i Area Cova és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet, T-196/99, EU:T:2001:281, 122–124. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Ehhez hozzá kell tenni, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásban – a megállapodás meg nem újításával vagy felmondásával kapcsolatos rendelkezéseken kívül – az egyoldalú intézkedések szerződő felek általi elfogadását előíró bármiféle rendelkezés hiánya, valamint a viták vegyes bizottság általi rendezésével kapcsolatban a megállapodás 19. cikkében szereplő rendelkezések tartalma – amely vegyes bizottság a megállapodás 14. cikke értelmében kölcsönös egyetértéssel hozza meg határozatait – az említett szerződő felek azon szándékát bizonyítja, hogy e megállapodás megfelelő működésének biztosítása céljából a tárgyalást és a konszenzust akarták előnyben részesíteni.

56 Következésképpen a jelen ügybeli körülmények között a Bizottság nem volt köteles elfogadni a Svájci Államszövetséggel szemben a felperes által kért intézkedéseket. Ennélfogva, feltéve hogy a Bizottság nem foglalt állást, illetve nem hozott határozatot erről a kérelemről, a cselekvésnek ez a hiánya semmi esetre sem képez mulasztást.

57 A bizalomvédelem és a jogbiztonság felperes által hivatkozott elvének alkalmazása sem kérdőjelezheti meg ezeket a következtetéseket.

58 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a bizalomvédelem elvére való hivatkozás joga minden olyan jogalanyt megillet, akiben valamely uniós intézmény megalapozott várakozásokat keltett a részére tett pontos ígéretek folytán. A jogbiztonság elve pedig megköveteli, hogy az uniós jogszabályok a jogalanyok számára egyértelműek, alkalmazásuk szempontjából pedig kiszámíthatók legyenek (lásd: 2017. február 17-i Islamic Republic of Iran Shipping Lines és társai kontra Tanács ítélet, T-14/14 és T-87/14, EU:T:2017:102, 191. és 192. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Márpedig egyrészről a bizalomvédelem elvét illetően meg kell állapítani, hogy a felperes nem kapott semmiféle pontos biztosítékot arra vonatkozóan, hogy a Bizottság egyoldalú intézkedéseket fog elfogadni a Svájci Államszövetséggel szemben a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás e harmadik ország általi megsértésére tekintettel.

60 Ily módon – a már megállapítottaknak megfelelően – a Bizottságot egyetlen alkalmazandó rendelkezés sem kötelezi, de nem is hatalmazza fel arra, hogy saját maga ilyen intézkedéseket fogadjon el, amelyekhez mindenesetre a tagállamok és a Tanács hozzájárulása szükséges (lásd a fenti 50–52. pontot).

61 Egyebekben a Bizottság 2018. május 30-i és június 7-i elektronikus levelében és az EKSZ 2018. december 20-i levelében az uniós hatóságok csupán általános biztosítékokat nyújtottak arra vonatkozóan, hogy mindent meg fognak tenni a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás helyes alkalmazásának, valamint Svájcban az uniós polgárok jogai tiszteletben tartásának biztosítása céljából, valamint hogy ezen ország hatóságaival együttműködve követni fogják a szükségklauzula módosítására irányuló jogalkotási folyamatot (lásd a fenti 5. és 8. pontot).

62 Másrészről – a jogbiztonság elvét illetően – a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás rendelkezéseiből egyértelműen és félreérthetetlenül következik, hogy ez a megállapodás ebben a szakaszban a viták rendezésével kapcsolatban csak a 19. cikkben szereplő eljárást írja elő, amely lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy az ilyen jellegű bármely vitát a vegyes bizottság elé terjesszék, nem kötelezi azonban a bizottságot a vita rendezésére. Következésképpen az alkalmazandó jog jelenlegi állapotában a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás – azon kívül, hogy a Bizottság a svájci jogi rendelkezések és az e jog alapján megtett közigazgatási intézkedések e megállapodásnak való megfelelésével kapcsolatos bármilyen kérdést a vegyes bizottság elé terjeszthet –

nem nyújt a Bizottság számára semmiféle másik jogi eszközt azon jogok megóvása érdekében, amelyeket az uniós polgárok Svájc területén a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásra alapítanak.

63 Egyebekben – a fenti 33. pontban megállapítottaknak megfelelően – egyoldalú intézkedéseknek a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás egyik szerződő fele által a másik féllel szembeni, az alkalmazandó eljárás figyelmen kívül hagyásával azon az alapon történő elfogadása, hogy ezen utóbbi megsértette az e megállapodás szerinti kötelezettségeit, *per definitionem* nem kínál semmiféle garanciát az e felek közötti vita lezárását illetően.

64 Elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiben a felperes azon az alapon kérdőjelezi meg a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás rendelkezéseinek jogszerűségét, hogy az nem írja elő az e megállapodás alkalmazásával kapcsolatos jogviták kezelése céljából független bírósághoz fordulás lehetőségét. E megfontolások azonban a jelen ügyben nem kérdőjelezhetik meg azt, hogy a Bizottság nem köteles a Svájci Államszövetséggel szemben intézkedéseket elfogadni.

65 Egyrészről ugyanis meg kell állapítani, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás 11. cikke előírja, hogy az e megállapodás hatálya alá tartozó személyek jogosultak az illetékes hatóságoknál, és különösen az illetékes nemzeti bíróságnál fellebbezni. A jelen ügyben az iratokból kitűnik, hogy a felperes fordulhatott keresettel a TAF-hoz azzal a határozattal szemben, amely nem engedélyezi számára, hogy a kötelező egészségbiztosítás terhére praktizáljon. Noha a felperes kifogásolja a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás és az alkalmazandó uniós jog e bíróság általi értelmezését, nem bizonyítja, hogy ez a bíróság nem függetlenül hozta meg határozatát. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata értelmében a bírák kijelölésének a jelen ügyben a felperes által hivatkozott módja önmagában nem elegendő a bírák függetlenségének kétségbevonásához (lásd ebben az értelemben: EJEB, 1999. május 18., Ninn-Hansen kontra Dánia, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295; 2003. augusztus 26., Filippini kontra Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Az iratokból egyébként az is kitűnik, hogy a Genf kanton biztosítási választottbíróságának 2019. július 3-i ítéletével szemben lehet fellebbezéssel fordulni a svájci szövetségi bírósághoz. A felperes tehát nem bizonyítja, hogy a jelen ügyben nem fordulhatott független bírósághoz azzal a céllal, hogy elbíráltassa az orvosi hivatás Genf kantonban való gyakorlásához való jogával kapcsolatban közte és a svájci hatóságok között vagy a munkáltatói és a svájci hatóságok között fennálló jogvitákat.

66 Másrészről – és mindenesetre – az, hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás nem ír elő olyan mechanizmust, amely lehetővé tenné az uniós bíróság számára, hogy határozatot hozzon e megállapodás és az uniós jog svájci hatóságok általi alkalmazásáról, önmagában nem keletkeztethet kötelezettséget a Bizottság részéről arra, hogy egyoldalú intézkedéseket fogadjon el a Svájci Államszövetséggel szemben. E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy – a fenti 51. és 54. pontban megállapítottaknak megfelelően – az ilyen intézkedések elfogadásához legalábbis a tagállamok hozzájárulása és a Tanács felhatalmazása szükséges, valamint hogy azok elfogadása – a szükséges mérlegeléshez és a leginkább megfelelő stratégia meghatározásához szükséges széles mérlegelési jogkörre tekintettel – nem ölthet kötelező jelleget.

67 E körülmények között, még ha az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereseti kérelmek elfogadhatók is lennének, azokat mindenesetre – mint jogilag nyilvánvalóan megalapozatlanokat – csakis elutasítani lehet.

A Bizottság állítólagos felróható tétlensége miatt az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítására irányuló kereseti kérelmekről

68 A felperes előadja, hogy 2013 óta folyamatosan kárt szenved el, mivel Genf kantonban önálló vállalkozóként nem gyakorolhatja orvosi hivatását, továbbá hogy ez a kár legalább 2021-ig fenn fog állni. Ez a kár – álláspontja szerint – magában foglalja a bevételkiesést, valamint többek között az öregségi nyugdíj kifizetéséhez kapcsolódó jövőbeli bevételkiesést, továbbá a nem vagyoni kárt. Az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiben a felperes előadja, hogy amennyiben a Törvényszék nem állapítaná meg a Bizottság felróható tétlenségét, a Törvényszéknek azt kell megállapítania, hogy rendkívüli, különleges, folyamatos és fokozódó kárt szenved el, valamint hogy a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás nyilvánvalóan jogellenes, ily módon pedig a Törvényszéknek legalábbis meg kellene állapítania az Uniós objektív felelősségét, következésképpen pedig meg kellene térítttetnie a felperes kárát.

69 A Bizottság álláspontja szerint a kártérítési kereset jogilag megalapozatlan.

70 Kártérítés iránti kereseti kérelmei címén a felperes egyrészről a 2013 óta elsősorban a Bizottság felróható tétlensége, másodsorban az objektív felelősség miatt általa elszenvedett kár megtérítésére irányuló kérelmeket, másrészről pedig a kényszerítő bírság azon kár miatti kiszabására irányuló kérelmeket terjeszt elő, amelyet mindaddig el fog szenvedni, amíg a Svájci Államszövetség meg nem felel a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodásnak, illetve amíg e megállapodás valamelyik fele fel nem mondja azt. Először a kényszerítő bírsággal kapcsolatos kereseti kérelmeket kell vizsgálni.

– A kényszerítő bírság kiszabására irányuló kereseti kérelmekről

71 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 268. cikken és az EUMSZ 340. cikk második bekezdésén alapuló kártérítési kereset önálló kereseti forma, amely a keresetek rendszerében saját funkciót tölt be, és sajátos tárgyára figyelemmel meghatározott feltételekkel vehető igénybe. Abban különbözik a megsemmisítési keresettől, hogy nem egy meghatározott intézkedés megsemmisítésére, hanem a valamely intézmény által okozott kár megtérítésére irányul (lásd: 2000. október 24-i Fresh Marine kontra Bizottság ítélet, T-178/98, EU:T:2000:240, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

72 E körülmények között az EUMSZ 268. cikken és az EUMSZ 340. cikk második bekezdésén alapuló kártérítési keresettel összefüggésben az uniós bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy kényszerítő bírságot szabjon ki egy olyan intézménnyel szemben, amelynek az állítólagos kárért fennálló felelősségét megállapították. A kényszerítő bírság kiszabásának ugyanis nem lehet tárgya az elszenvedett kár megtérítése, az kizárólag az intézmény arra kötelezésére szorítkozhat, hogy – akár egy meghatározott intézkedés elfogadásával, akár annak megszüntetésével – fejezze be az uniós jog vele szemben felrótt megsértését (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2011. november 17-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-496/09, EU:C:2011:740, 42–45. pont).

73 Ennélfogva a felperes kényszerítő bírsággal kapcsolatos kereseti kérelmeit – mint nyilvánvalóan elfogadhatatlanokat – csakis elutasítani lehet.

74 Mindenesetre emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében az Unió EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében a szervei jogellenes magatartása esetén fennálló szerződésen kívüli felelősségének megállapításához több feltételnek – nevezetesen az intézményekkel szemben kifogásolt magatartás jogellenességének, a kár ténylegességének, valamint az állítólagos magatartás és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés fennállásának – az együttes teljesülése szükséges (lásd: 2011. szeptember 6-i Mugraby kontra Tanács és Bizottság végzés, T-292/09, nem tették közzé, EU:T:2011:418, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Konkrétabban: emlékeztetni kell arra, hogy bármely kárnak, amelynek megtérítését az Unió szerződésen kívüli felelősségének

megállapítása iránti, az EUMSZ 340. cikk második albekezdése alapján előterjesztett kereset keretében kérik, ténylegesnek és biztosnak kell lennie, amelynek a bizonyítása a fellebbezőt terheli. Ez utóbbinak kell meggyőző bizonyítékokat előterjesztenie mind az általa hivatkozott kár fennállására, mind pedig annak mértékére (lásd: 2018. szeptember 6-i Klein kontra Bizottság ítélet, C-346/17 P, EU:C:2018:679, 147. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

75 Márpedig, feltételezve, hogy az a kényszerítő bírság, amelynek a Bizottsággal szembeni kiszabását a felperes a Törvényszéktől kéri, azon jövőbeli kár megtérítésére irányul, amelyet a felperes mindaddig el fog szenvedni, amíg vele szemben a szükségklauzulát alkalmazzák, egy ilyen kár *per definitionem* nem minősülhet az ítélkezési gyakorlat értelmében vett tényleges és biztos kárnak. A kényszerítő bírsággal kapcsolatos kereseti kérelmeket tehát mindenesetre mint jogilag nyilvánvalóan megalapozatlanokat csakis elutasítani lehet.

– Az Uniónak a felperes által 2013 óta elszenvedett kár megtérítésére kötelezésére irányuló kereseti kérelmekről

76 Emlékeztetni kell arra, hogy ami az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapításához szükséges három feltétel egyikét képező, az intézményekkel szemben kifogásolt magatartás jogellenességét illeti, az ítélkezési gyakorlat megköveteli, hogy megállapítható legyen a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető valamely jogszabály kellően súlyos megsértése. Azzal kapcsolatban, hogy a kellően súlyos jogsértésre vonatkozó követelmény teljesült-e, az a meghatározó kritérium, hogy az érintett uniós intézmény a mérlegelési jogkörének korlátait nyilvánvalóan és súlyosan túllépte-e. Amennyiben ez az intézmény csupán jelentősen korlátozott mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, sőt nem is rendelkezik mérlegelési mozgástérrel, már az uniós jog egyszerű megsértése is elegendő lehet a kellően súlyos jogsértés megtörténtének megállapításához (lásd: 2011. szeptember 6-i Mugraby kontra Tanács és Bizottság végzés, T-292/09, nem tették közzé, EU:T:2011:418, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

77 Márpedig a jelen ügyben egyrészről elegendő emlékeztetni kell arra, hogy – a fenti 35. pontban megállapítottaknak megfelelően – a magánszemélyeket a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás végrehajtásával kapcsolatos döntéshozatali folyamatba ilyen vagy olyan módon bevonó nemzetközi vagy uniós jogi rendelkezések hiányában, még ha a Bizottság el is mulasztotta volna teljesíteni kötelezettségeit azáltal, hogy nem fogadott el intézkedéseket a Svájci Államszövetséggel szemben, ezt a feltételezett mulasztást nem lehet a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető valamely jogszabály megsértésének tekinteni.

78 Másrészről – és mindenesetre – emlékeztetni kell arra, hogy a fenti 50–52. és 60. pontban megállapítottaknak megfelelően, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás végrehajtása keretében a Bizottság nem jogosult ilyen intézkedéseket elfogadni, és ezt a folyamatot semmi esetre sem kezdhetné el a tagállamok és a Tanács hozzájárulása nélkül. Egyebekben – amint azt a Törvényszék a fenti 54. pontban megállapította – a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos viták rendezéséhez ugyanis elengedhetetlen, hogy az uniós intézmények és a tagállamok legalábbis elegendően széles – hacsak nem diszkrecionális – mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek ahhoz, hogy mérlegelhessék a Svájci Államszövetséggel fennálló kapcsolatokból eredő különféle érdekeket, valamint hogy meghatározhassák az Unió érdekeinek és az uniós polgárok és piaci szereplők érdekeinek védelme szempontjából leginkább megfelelő stratégiát. Ennélfogva az, hogy a Bizottság nem fogadta el a felperes által kért intézkedéseket, semmiféleképpen sem képezheti a Bizottság mérlegelési jogköre korlátainak az általa való nyilvánvaló és súlyos túllépését, következésképpen pedig nem képezhet a fenti 76. pontban felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében vett kellően súlyos jogsértést.

79 A fenti 58–63. pontban kifejtettekkel azonos indokok miatt a bizalomvédelem és a jogbiztonság elve nem kérdőjelezheti meg ezeket a megfontolásokat.

80 A fentiek összességéből következik, hogy a Bizottság állítólagos felróható tétlensége címén a felperes által előterjesztett kártérítés iránti kereseti kérelmeket mint jogilag nyilvánvalóan megalapozatlanokat anélkül kell elutasítani, hogy vizsgálni kellene a kár fennállását, valamint az e kár és a Bizottságnak felrótt mulasztás közötti kapcsolat fennállását.

81 A felperesnek az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiben másodlagosan előterjesztett, arra irányuló érvelést illetően, hogy a Törvényszék az objektív felelősség alapján anélkül kötelezze a Bizottságot az állítólagos károk megtérítésére, hogy határozatot kellene hoznia arról, hogy ez az érvelés önálló kereseti kérelmek alátámasztására szolgál-e, vagy pedig új jogalapnak minősül, adott esetben pedig, hogy az ilyen kérelmek vagy jogalapok elfogadhatók-e, meg kell állapítani, hogy ez az érvelés jogilag nyilvánvalóan megalapozatlan.

82 A Bíróság ugyanis már megállapította, hogy az uniós jog a jelenlegi állapotában nem ír elő az Unió valamely szerve jogellenes magatartásának hiányában az Unió felelősségre vonását lehetővé tevő rendszert (lásd ebben az értelemben: 2008. szeptember 9-i FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 167. és 179. pont). Ez az ítélkezési gyakorlat átültethető a jelen ügyre, mivel az EUMSZ 340. cikk második bekezdésének rendelkezései lényegében azonosak az EK 288. cikk második bekezdésével, amelyen az említett ítélkezési gyakorlat alapul.

83 Az Uniónak a felperes által 2013 óta elszenvedett károk megtérítésére kötelezésére irányuló kereseti kérelmeket tehát mint jogilag nyilvánvalóan megalapozatlanokat kell elutasítani.

A cselekvés Bizottság általi állítólagos megtagadásának megsemmisítésével és az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapításával kapcsolatos kereseti kérelmekről

A cselekvés Bizottság általi állítólagos megtagadásának megsemmisítésével kapcsolatos kereseti kérelmekről

84 A felperes előadja, hogy az EKSZ 2018. december 22-i levelét a cselekvés megtagadásaként kell értelmezni, mivel az EKSZ elismeri a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás Svájci Államszövetség általi megsértését, és mivel – az e levélben írtakkal ellentétben – az EKSZ-nek lett volna lehetősége egyoldalú intézkedéseket elfogadni ezzel a harmadik országgal szemben.

85 A Bizottság előadja, hogy a megsemmisítési kereset elfogadhatatlan először is azért, mert nem ő a szerzője a 2018. december 22-i levélnek, másodszor, mert e levél tartalma tájékoztató jellegű, harmadszor pedig, mert az említett levél semmiféle kötelező joghatást nem vált ki.

86 A jelen ügyben, feltételezve, hogy az EKSZ 2018. december 20-i levelét akként kell értelmezni, hogy abban a Bizottság egyértelműen megtagadja, hogy eleget tegyen a felperes cselekvésre való felkérésének, az ennek megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmeket mindazonáltal mint nyilvánvalóan elfogadhatatlanokat kell elutasítani.

87 E tekintetben egyrészről emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdéséből következik – amennyiben valamely természetes vagy jogi személy olyan jogi aktussal szemben nyújt be megsemmisítési keresetet, amelynek nem címzettje, az említett jogi aktusnak többek között közvetlenül érintenie kell ezt a személyt. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az a feltétel, amely szerint a kereset tárgyát képező intézkedésnek közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két együttes feltétel teljesülését követeli meg, nevezetesen először is azt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon e személy jogi helyzetére, másodszor pedig azt, hogy ne hagyjon semmiféle mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert

a végrehajtása tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, kizárólag az uniós szabályozás alapján történik (lásd: 2019. február 28-i Tanács kontra Marquis Energy ítélet, C-466/16 P, EU:C:2019:156, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 A jelen ügyben elegendő megállapítani, hogy az ítélkezési gyakorlatban kialakított kumulatív feltételek közül az első nem teljesül. A fenti 29. pontban ugyanis a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság által a Svájci Államszövetséggel szemben elfogadott intézkedések önmagukban nem módosíthatnák jelentősen a felperes jogi helyzetét a felperesnek az orvosi hivatás Genf kantonban való gyakorlásához fűződő jogát illetően. Következésképpen az ilyen intézkedések elfogadásának megtagadása sem gyakorolhat közvetlen hatást a felperes jogi helyzetére. Ennélfogva – anélkül, hogy vizsgálni kellene az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében rögzített többi elfogadhatósági feltételt – elegendő megállapítani, hogy a felperest nem érinti közvetlenül a megtámadott jogi aktus.

89 Másrészről, a Törvényszék a fenti 35. pontban megállapította, hogy mivel a felperes nem jogosult követelni a Bizottságtól azt, hogy egyoldalú intézkedéseket fogadjon el a Svájci Államszövetséggel szemben – tekintettel arra, hogy ezek az intézkedések kizárólag az Uniónak és a tagállamoknak egy harmadik országgal fennálló kapcsolataira vonatkoznak –, az elfogadásuk mellőzését nem lehet az uniós bíróság felülvizsgálatának alávetni. Ugyanezen okok miatt, még ha a jelen ügyben a Bizottság nemcsak hogy elmulasztotta volna elfogadni ezeket az intézkedéseket, hanem meg is tagadta volna annak megtételét, ez nem változtatna az e megtagadás megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmek nyilvánvaló elfogadhatatlanságán.

Az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapításával kapcsolatos kereseti kérelmekről

90 A fenti 22. pontban jelzetteknek megfelelően, „a [megállapodás] megsértése miatt a felperes által elszenvedett károk megtérítésének hallgatólagos megtagadására vonatkozó határozat [megsemmisítésére] irányuló kereseti kérelmeket” akként kell értelmezni, hogy azok hallgatólagosan, de szükségszerűen arra irányulnak, hogy az EUMSZ 268. és EUMSZ 340. cikk alapján a Törvényszék kötelezze az Uniót az elszenvedett kár megtérítésére. A fenti 68. pontban felidézett érvelés tehát e kereseti kérelmek alátámasztását szolgálja.

91 A Bizottság előadja, hogy a felperes nem kérheti hasznosan a Törvényszéket arra, hogy téríttesse meg azokat a károkat, amelyek őt állítólagosan azért érték, mert a Bizottság megtagadta a cselekvést, mivel nem a Bizottság a felelős a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás svájci hatóságok általi megsértéséért.

92 A fenti 77–82. pontban kifejtettekkel azonos okokból mindenesetre mint jogilag nyilvánvalóan megalapozatlanokat kell elutasítani a felperes arra alapított kártérítés iránti kereseti kérelmeit, hogy a Bizottság állítólagosan megtagadta, hogy eleget tegyen a felperes cselekvésre való felkérésének. Még annak feltételezése esetén is ugyanis, hogy az EKSZ 2018. december 20-i levele tartalmazza a cselekvés megtagadását, azt nem lehetne sem egy, az ítélkezési gyakorlat értelmében a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető valamely jogszabály megsértésének, sem pedig a Bizottság mérlegelési jogköre korlátainak az ezen intézmény általi nyilvánvaló és súlyos túllépésének, következésképpen pedig egy ilyen jogszabály kellően súlyos megsértésének tekinteni. Ezen túlmenően, a cselekvés megtagadása nem minősülhet a bizalomvédelem vagy a jogbiztonság elve megsértésének sem. Végezetül, nincs közvetlen okozati összefüggés a cselekvés Bizottság általi állítólagos megtagadása és a felperes által hivatkozott károk között, amennyiben a cselekvés e megtagadása – a fenti 88. pontban megállapítottaknak megfelelően – nem gyakorolhat közvetlen joghatást a felperes helyzetére.

93 Befejezésül: a fentiek összességéből következik, hogy a keresetet részben mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant, részben pedig mint jogilag nyilvánvalóan megalapozatlant el kell utasítani.

A költségekről

94 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

95 A jelen ügyben, a felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (ötödik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék Nathaniel Magnant kötelezi a költségek viselésére.

Luxembourg, 2019. szeptember 25.

E. Coulon
hivatalvezető

D. Gratsias
elnök