BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

25 september 2019*

„Beroep wegens nalaten, tot schadevergoeding en tot nietigverklaring – Vrij verkeer van werknemers – Vrijheid van beroep – Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen – Vermeende schending van die overeenkomst door Zwitserse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tot regeling van de uitoefening van het beroep van arts – Verzoek tot vaststelling van maatregelen tegen Zwitserland en verzoek tot vergoeding van de geleden schade – Antwoord van de Europese Dienst voor extern optreden – Beroep dat ten dele kennelijk niet-ontvankelijk en ten dele kennelijk rechtens ongegrond is”

In zaak T-99/19,

Nathaniel Magnan, wonende te Aix-en-Provence (Frankrijk), vertegenwoordigd door J. Fayolle, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Støvlbæk, J. Hottiaux en M. Šimerdová als gemachtigden,

verweerster,

betreffende, ten eerste, een verzoek krachtens artikel 265 VWEU strekkende tot vaststelling dat de Commissie ten onrechte heeft nagelaten maatregelen te nemen tegen de Zwitserse Bondsstaat na een vermeende schending van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (PB 2002, L 114, blz. 6; hierna: „OVP”), ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999, ten tweede, een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie waarbij zij weigert maatregelen te nemen tegen de Zwitserse Bondsstaat, welk besluit is vervat in de brief van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) van 20 december 2018, en, ten derde, een verzoek krachtens de artikelen 268 en 340 VWEU strekkende tot vergoeding van de schade die verzoeker stelt te hebben geleden sinds 2013 wegens schending van de OVP en tot betaling van een dwangsom,

geeft

HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias (rapporteur), president, A. Dittrich en R. Frendo, rechters,

griffier: E. Coulon,

* Procestaal: Frans.

de navolgende

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoeker, Nathaniel Magnan, is een huisarts met de Franse nationaliteit.

2 Op 20 juli 2013 heeft verzoeker de kantonnale autoriteiten van Genève (Zwitserland) verzocht om zijn beroep in dat kanton te mogen uitoefenen.

3 Bij twee besluiten van 1 oktober 2013 hebben de kantonnale autoriteiten van Genève verzoeker toestemming verleend om zijn beroep onder zijn eigen verantwoordelijkheid uit te oefenen, maar niet om dat in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering te doen. Dat laatste besluit is gebaseerd op artikel 55a van de Zwitserse loi fédérale sur l'assurance-maladie (federale ziektekostenverzekeringswet; hierna: LAMal) van 18 maart 1994, welk artikel de zogenoemde *clause de besoin* (hierna: „behoefteclausule") betreft, en op de ordonnance sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (verordening inzake de beperking van de toelating van dienstverrichters tot uitoefening van het beroep in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering) van de Zwitserse Conseil fédéral (hierna: „bondsraad") van 3 juli 2013. Op grond van de behoefteclausule heeft de Zwitserse bondsraad de mogelijkheid om de toestemming voor met name artsen – met uitzondering van die welke gedurende ten minste drie jaar in een erkende Zwitserse postdoctorale opleidingsinstelling hebben gewerkt – om hun beroep in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering uit te oefenen, afhankelijk te stellen van het bewijs van een behoefte. Bij de verordening van 3 juli 2013 heeft de Zwitserse bondsraad van die mogelijkheid gebruikgemaakt door te vast te stellen dat de onder de behoefteclausule vallende artsen hun beroep slechts in het kader van de verplichte verzekering mochten uitoefenen indien het in de bijlage per kanton en per specialiteit vastgestelde maximumaantal artsen niet was bereikt.

4 Op 15 november 2013 heeft verzoeker bij de Tribunal administratif fédéral (federale bestuursrechter, Zwitserland; hierna „TAF") beroep ingesteld tegen het besluit om hem geen toestemming te verlenen om het beroep van huisarts in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering uit te oefenen. Bij beslissing van 19 maart 2018 heeft die rechter dat beroep ongegrond verklaard. Hij oordeelde met name dat, zelfs indien de behoefteclausule een indirecte discriminatie opleverde van artsen die onderdaan zijn van de lidstaten, zij overeenkomstig de Unierechtspraak om redenen van volksgezondheid gerechtvaardigd was (punt 9.7 van de beslissing). Bovendien heeft die rechter erop gewezen dat zijn beslissingen inzake ziektekostenverzekering niet bij de Tribunal fédéral (hoogste federale rechter, Zwitserland) kunnen worden aangevochten, zodat zijn beslissing definitief was (punt 12 van de beslissing).

5 In mei 2018 heeft verzoeker de Commissie van die situatie op de hoogte gebracht. De bevoegde administrateur van de Commissie [binnen de eenheid E5, Professional Qualifications and Skills, van het directoraat-generaal (DG) Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf] heeft verzoeker bij e-mails van 30 mei en 7 juni 2018 geantwoord. Hij heeft verzoeker meegedeeld dat de Commissie op de hoogte was van de situatie in Zwitserland en dat zij bezig was om samen met de Zwitserse autoriteiten naar een oplossing te zoeken, wat de reden was waarom hij verzoeker het officiële standpunt van de Commissie over de beslissing van de TAF van 19 maart 2018 niet kon meedelen. Met name onderzochten de Zwitserse autoriteiten, volgens zijn informatie, of zij bepaalde delen van de LAMal konden wijzigen.

6 Op 23 augustus 2018 hebben twee Zwitserse met de verplichte ziektekostenverzekering belaste verzekeringsmaatschappijen bij de Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (verzekeringsscheidsgerecht van het kanton Genève, Zwitserland) een verzoek tot bemiddeling ingediend ten aanzien van de vereniging SOS médecins de Genève, met het oog op de betaling van een bedrag dat overeenkwam met de terugbetaling van facturen van verschillende artsen die lid waren van die vereniging en geen toestemming hadden om hun beroep in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering uit te oefenen. Bij e-mail van 19 oktober 2018 heeft de medisch directeur van SOS médecins de Genève aangekondigd dat hij genoodzaakt was de activiteit van die artsen, waaronder verzoeker, te schorsen. Na de hoorzitting in het kader van de bovenvermelde bemiddelingsprocedure mochten zij hun werk voor de vereniging op 8 november 2018 hervatten. Op 3 juli 2019 heeft de Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève uitspraak gedaan, waarbij die vereniging werd veroordeeld tot betaling van een bedrag dat overeenkwam met de facturen die waren terugbetaald aan de leden van de vereniging die volgens dat scheidsgerecht geen toestemming hadden om hun beroep in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering uit te oefenen.

7 Op 22 oktober 2018 heeft verzoeker de Commissie een aanmaning gestuurd met het verzoek om „alle" op grond van de OVP „toegestane juridische maatregelen te nemen" tegen de Zwitserse Bondsstaat teneinde onmiddellijk een einde te maken aan de discriminatie ten aanzien van artsen die onderdaan zijn van de Unie en verder de economische schade te vergoeden die hij sinds 2013 zou hebben geleden, namelijk 1 281 444 Zwitserse frank (CHF) (ongeveer 1 121 650 EUR). Hij stelde daarin dat hij sinds 2013 indirect werd gediscrimineerd, aangezien hij zich niet in het kanton Genève als huisarts kon vestigen en dat zijn activiteiten bij SOS médecins de Genève sinds 19 oktober 2018 waren geschorst. Hij voerde aan dat die discriminatie in strijd was met de Unierechtspraak en dat hij niet over een mogelijkheid beschikte om op nationaal of supranationaal niveau beroep in te stellen tegen de beslissing van de TAF. Hij betoogde dat de Commissie als hoedster van de Verdragen en van de toepassing van het Unierecht, overeenkomstig artikel 17, lid 1, VEU, wegens de schending van de OVP als gevolg van die discriminatie ten aanzien van alle artsen die onderdaan van de Unie zijn, verplicht was op te treden en dat zij sinds 2013 in dat verband geen enkele maatregel had genomen.

8 Op 20 december 2018 heeft de EDEO verzoeker een brief gestuurd als antwoord op diens brief van 22 oktober 2018 aan de Commissie. In die brief garandeerde de EDEO verzoeker dat deze dienst en de Commissie alles in het werk stelden om een correcte toepassing van de OVP en de eerbiediging van de rechten van de onderdanen van de Unie in Zwitserland te waarborgen. De EDEO verklaarde dat de kwestie van de beperking van de toegang van artsen tot de Zwitserse arbeidsmarkt, en met name in het kanton Genève, sinds 2013 voortdurend met de Zwitserse autoriteiten werd besproken, maar dat deze laatste en de autoriteiten van de Unie van mening verschilden over de uitlegging van de OVP en de juridische beoordeling van de behoefteclausule. Hij preciseerde dat de autoriteiten van de Unie bij gebrek aan een geschillenbeslechtingsmechanisme niet over de middelen beschikten om ingeval de partijen niet tot overeenstemming komen een bepaalde oplossing te bepleiten, en dat zij zich bewust waren van die leemte en de Zwitserse autoriteiten daarom hadden verzocht om te onderhandelen over een institutionele kaderovereenkomst op grond waarvan gebruik kon worden gemaakt van arbitrage en het Hof van Justitie van de Europese Unie kon worden aangezocht voor vragen over begrippen van het Unierecht, teneinde te zorgen voor een eenvormige uitlegging van de overeenkomsten met de Zwitserse Bondsstaat en gelijke rechten en plichten te garanderen. Daarnaast stelde hij dat de autoriteiten van de Unie het proces van de voorbereiding door de Zwitserse autoriteiten van een nieuwe wet waarbij de behoefteclausule zou worden vervangen, aandachtig volgden.

Procedure en conclusies van partijen

9 Op 18 februari 2019 heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

10 Op 9 april 2019 heeft het Gerecht het verzoekschrift toegezonden aan de Commissie en haar verzocht om in het kader van het verweerschrift een vraag te beantwoorden.

11 Op 20 juni 2019 heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend en de vraag van het Gerecht beantwoord.

12 Op 6 augustus 2019 heeft verzoeker opmerkingen gemaakt over de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

13 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– ten eerste, krachtens artikel 265 VWEU vast te stellen dat de Commissie ten onrechte heeft nagelaten sinds 2013 alle passende maatregelen te nemen tegen de Zwitserse Bondsstaat en de Commissie krachtens de artikelen 268 en 340 VWEU te veroordelen tot betaling aan hem van een bedrag van 1 141 198,10 EUR voor sinds 2013 geleden schade en een dwangsom van 500 EUR per dag totdat de Zwitserse autoriteiten de OVP naleven of een van de partijen zich terugtrekt uit deze overeenkomst;

– ten tweede, krachtens artikel 263 VWEU het besluit van 20 december 2018 waarbij impliciet is geweigerd om met spoed juridische en materiële maatregelen te nemen tegen de Zwitserse Bondsstaat wegens schending van de OVP en het besluit waarbij impliciet werd geweigerd de ten gevolge van die schending geleden schade te vergoeden, nietig te verklaren.

14 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

In rechte

15 Wanneer een beroep kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk rechtens ongegrond is, kan het Gerecht krachtens artikel 126 van zijn Reglement voor de procesvoering te allen tijde op voorstel van de rechter-rapporteur beslissen om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.

16 In casu acht het Gerecht zich voldoende voorgelicht door de stukken van het dossier en beslist het uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.

17 Om te beginnen zij vastgesteld dat het onderhavige beroep aldus moet worden uitgelegd dat het primair een vordering wegens nalaten bevat, waarbij het Gerecht wordt verzocht op grond van artikel 265 VWEU het onrechtmatige stilzitten van de Commissie vast te stellen, en een vordering strekkende tot veroordeling van de Commissie, op grond van de artikelen 268 en 340 VWEU, om verzoeker te vergoeden voor de geleden schade en hem een dwangsom te betalen. De vordering tot nietigverklaring van „het besluit van 20 december 2018 waarbij impliciet geweigerd werd om met spoed juridische en materiële maatregelen te nemen tegen de [Zwitserse Bondsstaat] wegens schending van de OVP” moet als subsidiair worden beschouwd, aangezien die vordering is gebaseerd op de premisse dat de Commissie een besluit heeft genomen over de verzoeken van verzoeker en niet, zoals de primaire vordering, op de premisse dat zij heeft nagelaten dat te doen. De, eveneens subsidiair ingestelde, vordering tot nietigverklaring van „het besluit waarbij impliciet werd geweigerd de schade ten gevolge van die schending te vergoeden”, moet worden geherkwalificeerd als een vordering tot veroordeling van de Unie op grond van de artikelen 268 en 340 VWEU.

Vordering wegens nalaten en daaraan verbonden vordering tot schadevergoeding

Vordering wegens nalaten

18 Verzoeker voert aan dat de behoefteclausule indirecte discriminatie oplevert tussen Zwitserse artsen, die hoofdzakelijk in Zwitserland zijn opgeleid en dus niet onder die clausule vallen, en artsen die onderdaan zijn van een lidstaat, die hoofdzakelijk in de Unie zijn opgeleid en die rechtstreeks worden getroffen door het verbod om hun beroep in het kader van de Zwitserse verplichte ziektekostenverzekering uit te oefenen. Die behoefteclausule levert ook discriminatie op tussen artsen die hun beroep ten minste drie jaar in een erkende Zwitserse postdoctorale opleidingsinstelling hebben uitgeoefend en andere artsen. De instelling van die clausule is in strijd met de artikelen 2, 7 en 13 OVP en artikel 55 van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22), alsook met de rechtspraak van het Hof, tot de naleving waarvan de Zwitserse Bondsstaat zich op grond van artikel 16, lid 2, OVP heeft verbonden. Bovendien nemen de Zwitserse autoriteiten het wederkerigheidsbeginsel niet in acht. Verzoeker stelt dat de gronden van de beslissing van de TAF van 19 maart 2018 die de betrokken discriminatie rechtvaardigen in het licht van de volksgezondheid, blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting, gelet op de rechtspraak van het Hof, en niet wetenschappelijk gefundeerd zijn. De behoefteclausule schendt in ieder geval het evenredigheidsbeginsel. Bovendien meent verzoeker dat de betrokken discriminatie hem zwaarder treft aangezien zijn ervaring bij SOS médecins de Genève niet in aanmerking kan worden genomen om een vrijstelling van de behoefteclausule te verkrijgen en omdat de overheidsadministratie van het kanton Genève een richtlijn toepast op grond waarvan bij de indienstneming plaatselijke werkzoekenden voorrang moeten krijgen op grensarbeiders. Door de onzekerheid over de mogelijkheid om voor SOS médecins de Genève te blijven werken, verkeert hij in een juridisch onzekere situatie.

19 Wat het gestelde nalaten van de Commissie betreft, voert verzoeker aan dat de brief van 20 december 2018 een impliciete weigering tot optreden inhoudt. Hij meent dat de stelling in die brief dat er, ingeval er geen overeenstemming tussen de partijen is, geen enkel middel bestaat om een bepaalde oplossing te verkiezen onjuist is, aangezien de Unie te allen tijde een van de zeven sectorale overeenkomsten die met de Zwitserse Bondsstaat zijn gesloten en waarvan de OVP deel uitmaakt, kan opzeggen of de gevolgen ervan kan opschorten, en er ook actie zou kunnen worden ondernomen met betrekking tot de deelname van de Zwitserse autoriteiten aan verschillende Europese programma's. Volgens verzoeker had de Commissie in licht van haar taak als hoedster van de Verdragen, en overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, in casu de verplichting om op te treden teneinde het acquis van de Unie en de rechten van de Unieburgers te beschermen. Het stilzitten van de Commissie blijkt zijns inziens met name uit het feit dat zij sinds 2013 op de hoogte was van de situatie waarin artsen die onderdaan zijn van de Unie zich bevonden en niet heeft gereageerd op de instandhouding van de steeds terugkerende, uit de Zwitserse wetgeving voortvloeiende belemmeringen voor het vrije verkeer van personen.

20 De Commissie betoogt dat de vordering wegens nalaten niet-ontvankelijk is. Ten eerste kan verzoeker geen beroep wegens nalaten instellen waarmee niet wordt beoogd te doen vaststellen dat de Commissie heeft nagelaten handelingen vast te stellen die rechtsgevolgen voor hem hebben en waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Ten tweede voert de Commissie aan dat zij in casu over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt, net zoals die om een niet-nakomingsprocedure in te leiden, zodat particulieren niet het recht hebben om van haar een standpunt in een bepaalde zin te verlangen. Bovendien stelt de Commissie dat zij alle door de OVP toegestane juridische maatregelen heeft genomen om een einde te maken aan de discriminatie jegens artsen van de Unie. Zij wijst er in dat verband op dat zij in elke jaarlijkse vergadering van het Gemengd Comité van de OVP de kwestie van de verenigbaarheid van de Zwitserse wetgeving met de bepalingen van deze overeenkomst aan de orde heeft gesteld op basis van artikel 19 van de OVP, dat het Gemengd Comité de bevoegdheid verleent om geschillen tussen de partijen op strikt politieke

wijze te regelen. Dankzij haar initiatieven is aldus vooruitgang geboekt in verschillende dossiers, met name wat de herziening van de transversale richtlijn in het kanton Genève betreft. Om geschillen tussen de partijen bij de OVP te regelen bestaat er geen enkel ander mechanisme, en met name geen bindend mechanisme. Ten slotte kan de Unie niet worden verplicht om de OVP op te zeggen of te schorsen. Deze overeenkomst is onderdeel van een zeer complexe verdragsrelatie met de Zwitserse Bondsstaat en is in ieder geval een gemengde overeenkomst, voor de opzegging of de schorsing waarvan de instemming van alle lidstaten vereist is. Zij leidt daaruit af dat het beroep wegens nalaten ongegrond is.

21 In zijn opmerkingen van 6 augustus 2019 over de exceptie van niet-ontvankelijkheid stelt verzoeker dat het beroep wegens nalaten ontvankelijk is, aangezien de Commissie niet de auteur is van de brief van 20 december 2018, die brief geen standpuntbepaling bevat, hij het beroep binnen de gestelde termijn heeft ingesteld en de Commissie sinds 2013 de mogelijkheid en de verplichting had om op te treden. Hij betoogt dat de niet-ontvankelijkverklaring van zijn beroep door het Gerecht, gezien het ontbreken van enig mechanisme in de OVP dat hem toegang verleent tot een supranationale rechter die bevoegd is op het gebied van het Unierecht, de rechtsweigering waarvan hij het slachtoffer zou zijn, zou bevestigen en schending zou opleveren van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en van het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel.

22 Om te beginnen dient de ontvankelijkheid van de vordering wegens nalaten te worden onderzocht.

– ***Ontvankelijkheid van de vordering wegens nalaten***

23 Op grond van artikel 265, tweede alinea, VWEU is het beroep wegens nalaten slechts ontvankelijk indien de betrokken instelling, het betrokken orgaan of de betrokken instantie vooraf tot handelen is uitgenodigd. Indien deze instelling na twee maanden, te rekenen vanaf de uitnodiging, haar standpunt nog niet heeft bepaald, kan het beroep worden ingesteld binnen een nieuwe termijn van twee maanden. Een uitnodiging aan een instelling om te handelen moet echter voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, zodat die instelling concreet kan vaststellen wat voor handeling er van haar wordt verlangd, en voorts moet eruit blijken dat van die instelling wordt geëist dat zij haar standpunt bepaalt (zie arrest van 23 november 2017, Bionorica en Diapharm/Commissie, C-596/15 P en C-597/15 P, EU:C:2017:886, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof ziet artikel 265 VWEU op nalaten door het verzuim een beslissing te nemen of een standpunt te bepalen (arrest van 23 november 2017, Bionorica en Diapharm/Commissie, C-596/15 P en C-597/15 P, EU:C:2017:886, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 Volgens de rechtspraak moet artikel 265, derde alinea, VWEU, dat natuurlijke en rechtspersonen de mogelijkheid geeft om een beroep wegens nalaten in te stellen wanneer een instelling heeft nagelaten ten aanzien van hen een andere handeling te verrichten dan het geven van een aanbeveling of een advies, aldus worden uitgelegd dat het particulieren het recht geeft beroep wegens nalaten in te stellen tegen een instelling die heeft nagelaten een handeling vast te stellen die bindende rechtsgevolgen sorteert waardoor de belangen van de verzoeker kunnen worden aangetast doordat diens rechtspositie aanmerkelijk wordt gewijzigd. Bovendien kan een beroep wegens nalaten worden ingesteld tegen het verzuim een voorbereidende handeling vast te stellen, indien die handeling een noodzakelijke voorwaarde vormt voor een procedure die tot vaststelling van een handeling met bindende rechtsgevolgen leidt (zie in die zin arresten van 26 november 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 23 november 2017, Bionorica en Diapharm/Commissie, C-596/15 P en C-597/15 P, EU:C:2017:886, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Uit de in punt 25 hierboven in herinnering gebrachte beginselen vloeit dus voort dat artikel 265 VWEU aan natuurlijke en rechtspersonen niet het recht geeft om beroep in te stellen tegen elk verzuim van de instellingen om een standpunt te bepalen of een beslissing te nemen nadat zij daartoe zijn aangemaand. Overeenkomstig die beginselen is er immers slechts in drie gevallen sprake van dat recht: wanneer die personen de adressaten zouden zijn geweest van de handeling welke die instellingen hebben nagelaten ten aanzien van hen te verrichten, wanneer de verzuimde handeling bindende rechtsgevolgen zou hebben gesorteerd waardoor hun belangen zouden zijn aangetast doordat hun rechtspositie aanmerkelijk werd gewijzigd of, ten minste, wanneer die handeling een noodzakelijke voorwaarde zou hebben gevormd voor een procedure die tot de vaststelling van een handeling met ten aanzien van hen bindende rechtsgevolgen kon leiden.

27 In casu moet echter, ongeacht of aan de andere in de in punten 23 en 24 hierboven genoemde voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep wegens nalaten is voldaan, hoe dan ook worden vastgesteld dat de situatie van verzoeker met geen van de drie in punt 26 hierboven vermelde gevallen overeenkomt.

28 In dat verband dient allereerst te worden opgemerkt dat verzoeker geen adressaat is van de maatregelen die hij de Commissie in zijn brief van 22 oktober 2018 heeft verzocht te nemen. In die brief verzoekt hij die instelling immers, volgens zijn eigen woorden, om „alle op grond van de OVP toegestane juridische maatregelen te nemen tegen [de Zwitserse Bondsstaat]”.

29 Vervolgens zij erop gewezen dat door de Commissie tegen de Zwitserse Bondsstaat vastgestelde maatregelen op zich de rechtspositie van verzoeker niet aanmerkelijk zouden wijzigen wat zijn recht betreft om in het kanton Genève het beroep van arts uit te oefenen.

30 Ten slotte kunnen dergelijke maatregelen niet worden beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor een procedure die tot vaststelling van een handeling met ten aanzien van verzoeker bindende rechtsgevolgen kan leiden.

31 In de eerste plaats zij er immers op gewezen dat de enige geschillenbeslechtingsprocedure die van toepassing is op de uitlegging of toepassing van de OVP de procedure van artikel 19 van die overeenkomst is, op grond waarvan de overeenkomstsluitende partijen een dergelijk geschil kunnen voorleggen aan het Gemengd Comité, dat het geschil kan beslechten door alle mogelijkheden te onderzoeken waardoor de goede werking van de overeenkomst behouden kan blijven. Bovendien leggen die bepalingen het Gemengd Comité, wat de geschillenbeslechting betreft, geen resultaatsverbintenis, maar slechts een inspanningsverbintenis op.

32 Daarentegen is er geen geschillenbeslechtingsprocedure die in casu toepasselijk zou zijn en waarvan de noodzakelijke voorwaarde zou zijn dat een van de partijen bij de OVP eenzijdige maatregelen vaststelt tegen de andere partij. In dat verband moet worden opgemerkt dat de beslissing om de OVP op grond van artikel 25, leden 2 of 3, van die overeenkomst niet te verlengen of op te zeggen, welke beslissing door verzoeker ter illustratie is vermeld, per definitie niet kan worden beschouwd als een dergelijke voorwaarde, aangezien de vaststelling van een dergelijke beslissing de overeenkomst zelf zou beëindigen.

33 De vaststelling, buiten elke toepasselijke procedure om, van eenzijdige maatregelen door een van de partijen bij de OVP tegen de andere partij op grond van de schending door deze laatste van haar verplichtingen krachtens die overeenkomst, zou trouwens per definitie geen enkele garantie bieden voor de uitkomst van het geschil tussen die partijen. In dat geval zou het immers aan de partij staan waarop die eenzijdige maatregelen betrekking hebben, om vrij en soeverein te bepalen of zij de door de andere overeenkomstsluitende partij verdedigde uitlegging van de OVP in acht zal nemen (zie in die zin en naar analogie beschikking van 3 juli 2007, Commune de Champagne e.a./Raad en Commissie, T-212/02, EU:T:2007:194, punt 94).

34 In de tweede plaats is het ongetwijfeld juist dat de uitoefening van de bevoegdheden die de Unie-instellingen op internationaal gebied zijn toevertrouwd, niet aan rechterlijke toetsing onttrokken kan blijven (zie in die zin en naar analogie beschikking van 3 juli 2007, Commune de Champagne e.a./Raad en Commissie, T-212/02, EU:T:2007:194, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het is tevens juist dat, zoals verzoeker stelt, uit artikel 17, lid 1, VEU voortvloeit dat de Commissie, als hoedster van de Verdragen en van de op grond daarvan gesloten overeenkomsten, zich ervan dient te verzekeren dat een derde land naar behoren de verplichtingen nakomt die het op grond van een met de Unie of, zoals in casu, met de Unie en haar lidstaten, gesloten overeenkomst is aangegaan (zie in die zin en naar analogie arrest van 25 juli 2008, C.A.S./Commissie, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punt 94).

35 Evenwel kan verzoeker bij gebreke van bepalingen van internationaal of Unierecht die particulieren op de ene of andere wijze betrekken bij het besluitvormingsproces met betrekking tot de uitvoering van de OVP, in casu aan de schending van deze overeenkomst door de Zwitserse Bondsstaat, gesteld dat die schending is bewezen, niet het recht ontlenen om van de Commissie te eisen dat zij maatregelen vaststelt tegen de Zwitserse Bondsstaat. Indien dergelijke maatregelen zouden worden vastgesteld, zouden zij immers alleen betrekking hebben op de relatie tussen de Unie en een derde land en niet op de relatie van de autoriteiten van de Unie met natuurlijke of rechtspersonen. Zelfs wanneer wordt aangenomen dat er een verplichting bestaat om dergelijke maatregelen aan te nemen, kan die verplichting particulieren geen rechten verlenen (zie in die zin en naar analogie arresten van 13 juni 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punten 28-31, en 10 december 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punt 56).

36 Uit het voorgaande volgt dus dat de vordering wegens nalaten in het verzoekschrift kennelijk niet-ontvankelijk is.

37 De argumenten van verzoeker in zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid kunnen duidelijk niet afdoen aan die slotsom.

38 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de Commissie heeft nagelaten een standpunt in te nemen over de aanmaning die verzoeker haar heeft toegezonden en of het beroep binnen de termijn van artikel 265, tweede alinea, VWEU is ingesteld, volstaat het eraan te herinneren dat het Gerecht om de in punt 28 tot en met 35 hierboven uiteengezette redenen van oordeel is dat verzoekers situatie niet overeenkomt met een van de gevallen waarin natuurlijke en rechtspersonen beroep wegens nalaten kunnen instellen, ongeacht of aan de andere voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een dergelijk beroep is voldaan. Het feit de Commissie in casu geen standpunt zou hebben bepaald en dat verzoeker zijn beroep binnen de gestelde termijn zou hebben ingesteld, is dus irrelevant.

39 In de tweede plaats zij opgemerkt dat de vraag of de Commissie eenzijdige maatregelen tegen de Zwitserse Bondsstaat kon nemen en of zij daartoe verplicht was, niet van belang is voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep wegens nalaten, maar alleen voor de beoordeling van de gegrondheid ervan (zie in die zin en naar analogie arrest van 29 september 2011, Ryanair/Commissie, T-442/07, niet-gepubliceerd, EU:T:2011:547, punt 27). Verzoekers argumenten met betrekking tot die vragen zijn dus niet ter zake dienend.

40 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat het VWEU niet alleen bij, enerzijds, de artikelen 263 en 277 en, anderzijds, artikel 267, maar ook bij artikel 265 ervan een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij aan de Unierechter het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen (zie arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 De voorwaarden voor de ontvankelijkheid van rechtstreekse beroepen bij de Unierechter moeten weliswaar worden uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest, waarin het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming is vastgelegd, maar uit vaste rechtspraak vloeit voort dat dit artikel niet tot doel heeft het in de Verdragen vastgestelde systeem van rechterlijke toetsing, en met name deze voorwaarden, te wijzigen. Dat artikel vereist dus met name niet dat een justitiabele onvoorwaardelijk beroep kan instellen tegen elk verzuim van de instellingen om een beslissing te nemen of een standpunt te bepalen (zie in die zin en naar analogie arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 97, 98 en 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 9 november 2017, SolarWorld/Raad, C-205/16 P, EU:C:2017:840, punten 67 en 68).

42 Hoewel de bepalingen van artikel 265 VWEU in het licht van het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte niet strikt mogen worden uitgelegd, neemt dat niet weg dat het feit dat de Commissie in casu geen standpunt heeft bepaald over het verzoek van verzoeker om eenzijdige maatregelen vast te stellen tegen de Zwitserse Bondsstaat, verzoeker in het licht van de in punten 25 en 26 hierboven in herinnering gebrachte ontvankelijkheidsvoorwaarden voor door natuurlijke of rechtspersonen ingestelde beroepen wegens nalaten, in ieder geval niet het recht geeft om een dergelijk beroep in te stellen. Derhalve kan het Gerecht die ontvankelijkheidsvoorwaarden, die voortvloeien uit het VWEU, zoals dat in vaste rechtspraak is uitgelegd, niet buiten toepassing laten, zonder de hem verleende bevoegdheden te overschrijden (zie in die zin en naar analogie beschikking van 24 november 2016, Petraitis/Commissie, C-137/16 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2016:904, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Wat met name het feit betreft dat de OVP in geen enkel mechanisme voorziet dat verzoeker toestaat beroep in te stellen bij een supranationale rechter of een rechter „die bevoegd is op het gebied van het [Unierecht]", zij erop gewezen dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming niet kan rechtvaardigen dat de Unierechter de hem toegekende bevoegdheden overschrijdt louter om die leemte te vullen.

44 Verder zijn het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel, anders dan verzoeker beweert, in casu niet van toepassing.

45 In dat verband zij in herinnering gebracht dat bij het ontbreken van een Unieregeling, de procesregels voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, welke regels een aangelegenheid van de interne rechtsorde van de lidstaat zijn, niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), noch de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arrest van 7 juni 2007, Van der Weerd e.a., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Het volstaat op te merken dat aan die beginselen per definitie alleen toepassing kan worden gegeven door de nationale rechters, en niet door de Unierechters, die de procesregels toepassen van het Unierecht zelf. Bovendien mogen de Unierechters, die handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die hun in de Verdragen zijn toegedeeld, die procesregels krachtens het beginsel van het institutionele evenwicht niet terzijde schuiven [zie in die zin en naar analogie arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punt 40].

47 Zelfs indien de vordering wegens nalaten van dit beroep ontvankelijk zou kunnen worden geacht, moet zij in ieder geval ongegrond worden verklaard om de hieronder uiteengezette redenen.

– Gegrondheid van de vordering wegens nalaten

48 Uit vaste rechtspraak blijkt dat om uitspraak te doen over de gegrondheid van het beroep wegens nalaten, moet worden nagegaan of ten tijde van de aanmaning van de betrokken instelling in de zin van artikel 265 VWEU, op die instelling een verplichting tot handelen rustte (zie arrest van 29 september 2011, Ryanair/Commissie, T-442/07, niet-gepubliceerd, EU:T:2011:547, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In casu zij opgemerkt dat er ten aanzien van de Commissie, zoals zij terecht stelt, ongeacht haar standpunt over de vraag of de behoefteclausule in overeenstemming is met de OVP, geen verplichting kan bestaan om in het onderhavige geval eenzijdige maatregelen tegen de Zwitserse Bondsstaat vast te stellen.

50 Zoals reeds in de punten 31 en 32 hierboven is opgemerkt, verplicht of machtigt immers geen enkele bepaling die van toepassing is op eventuele geschillen tussen de overeenkomstsluitende partijen bij de OVP over de uitlegging of uitvoering van die overeenkomst, de Commissie om dergelijke maatregelen vast te stellen. Het is haar krachtens artikel 19 van die overeenkomst alleen toegestaan om een dergelijk geschil voor te leggen aan het Gemengd Comité.

51 Bovendien dient er ten eerste op gewezen te worden dat de OVP niet alleen door de Unie maar ook door alle lidstaten met de Zwitserse Bondsstaat is gesloten. Derhalve is voor de eventuele vaststelling van eenzijdige maatregelen tegen de Zwitserse Bondsstaat wegens schending van de OVP, zoals de Commissie in essentie stelt, ten minste de instemming van de lidstaten vereist.

52 Ten tweede is het waar dat de Commissie op grond van artikel 17, lid 1, VEU de bevoegdheid heeft om de Unie extern te vertegenwoordigen, en dat die bevoegdheid haar machtigt om namens de Unie de nodige gesprekken te voeren met de Zwitserse autoriteiten met het oog op de uitvoering van die overeenkomst en er toezicht op te houden dat die autoriteiten de overeenkomst correct uitvoeren. Dat betekent echter niet dat zij, uitsluitend op basis van die machtiging, kan beslissen om juridisch bindende maatregelen vast te stellen tegen de Zwitserse Bondsstaat zonder dat de Raad van de Europese Unie daartoe uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Raad/Commissie, C-660/13, EU:C:2016:616, punt 36). Indien er geen procedure voor dergelijke maatregelen bestaat, zou de eventuele vaststelling van maatregelen, met name gezien de mogelijke gevolgen ervan, immers vereisen dat de uiteenlopende belangen in de betrekkingen van de Unie met de Zwitserse Bondsstaat tegen elkaar worden afgewogen, hetgeen onder de bevoegdheid van de Raad valt (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Raad/Commissie, C-660/13, EU:C:2016:616, punten 33 en 39).

53 Bovendien zou een dergelijke verplichting afbreuk kunnen doen aan de uitvoering van de OVP, die deel uitmaakt van zeven sectorale met de Zwitserse Bondsstaat gesloten overeenkomsten die ertoe strekken de economische banden tussen de Unie en dit derde land aan te halen, en met name tot doel heeft het vrije verkeer van personen tussen de overeenkomstsluitende partijen tot stand te brengen, daarbij uitgaande van de bepalingen die in de Unie worden toegepast (zie in die zin arrest van 27 februari 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-656/11, EU:C:2014:97, punten 53 en 55).

54 Voor de beslechting van geschillen over de uitlegging en toepassing van de OVP is het immers van essentieel belang dat de instellingen van de Unie en de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken die discretionair of ten minste voldoende ruim is om de noodzakelijke afwegingen te maken tussen de uiteenlopende belangen die voortvloeien uit de betrekkingen van de Unie met de Zwitserse Bondsstaat, en de geschiktste strategie te bepalen voor de bescherming van het belang van de Unie en de belangen van de burgers en marktdeelnemers van de Unie (zie in die zin en naar analogie arrest van 6 december 2001, Area Cova e.a./Raad en Commissie, T-196/99, EU:T:2001:281, punten 122-124 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Daarbij komt dat uit het feit dat de OVP, buiten de bepalingen die betrekking hebben op het niet verlengen of de opzegging van deze overeenkomst, geen bepalingen bevat die voorzien in de vaststelling van eenzijdige maatregelen door de overeenkomstsluitende partijen, en uit de inhoud van het bepaalde in artikel 19 ervan met betrekking tot de geschillenbeslechting door het Gemengd Comité, dat krachtens artikel 14 zijn uitspraken in onderlinge overeenstemming doet, de wens van die overeenkomstsluitende partijen blijkt om met het oog op de goede werking van deze overeenkomst voorrang te geven aan onderhandelingen en consensus.

56 Derhalve bestond er voor de Commissie in casu geen verplichting om de door verzoeker gevraagde maatregelen vast te stellen ten aanzien van de Zwitserse Bondsstaat. Gesteld al dat de Commissie geen standpunt had bepaald of geen beslissing had genomen over dat verzoek, zou dat feit in ieder geval niet als een nalaten kunnen worden beschouwd.

57 De toepassing van het vertrouwensbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel, die door verzoeker zijn ingeroepen, kan niet afdoen aan die gevolgtrekkingen.

58 Volgens vaste rechtspraak kan iedere justitiabele bij wie een instelling van de Unie met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel beroepen. Verder impliceert het rechtszekerheidsbeginsel dat de regelgeving van de Unie duidelijk is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor de justitiabelen (zie arrest van 17 februari 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, T-14/14 en T-87/14, EU:T:2017:102, punten 191 en 192, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Wat ten eerste het vertrouwensbeginsel betreft, zij opgemerkt dat verzoeker geen enkele precieze toezegging heeft gekregen over de vaststelling door de Commissie van eenzijdige maatregelen tegen de Zwitserse Bondsstaat wegens schendingen van de OVP door dat derde land.

60 Zoals reeds is opgemerkt is de Commissie op grond van geen enkele bepaling verplicht of zelfs maar gemachtigd om zelf dergelijke maatregelen vast te stellen, waarvoor hoe dan ook de instemming van de lidstaten en van de Raad is vereist (zie de punten 50-52 hierboven).

61 In de e-mails van de Commissie van 30 mei en 7 juni 2018 en de brief van de EDEO van 20 december 2018 hebben de autoriteiten van de Unie bovendien alleen maar in het algemeen toegezegd dat zij alles in het werk zouden stellen om een correcte toepassing van de OVP en de eerbiediging van de rechten van Unieburgers in Zwitserland te garanderen, en dat zij het wetgevingsproces tot wijziging van de behoefteclausule in dat land zouden volgen in samenwerking met de autoriteiten ervan (zie de punten 5 en 8 hierboven).

62 Wat ten tweede het rechtszekerheidsbeginsel betreft, blijkt duidelijk en ondubbelzinnig uit de bepalingen van de OVP dat deze overeenkomst in dit stadium niet in een andere geschillenbeslechtingsprocedure voorziet dan die van artikel 19 ervan, dat de overeenkomstsluitende partijen de mogelijkheid biedt om een dergelijk geschil voor te leggen aan het Gemengd Comité, zonder dat dit de verplichting heeft om tot een oplossing te komen voor dat geschil. In de huidige stand van het toepasselijke recht biedt de OVP de Commissie derhalve geen enkel ander rechtsmiddel om de rechten van Unieburgers uit hoofde van de OVP op het Zwitserse grondgebied te beschermen dan de voorlegging aan het Gemengd Comité van elke kwestie in verband met de verenigbaarheid van de bepalingen van Zwitsers recht en de op grond van dat recht genomen administratieve maatregelen met die overeenkomst.

63 Zoals in punt 33 hierboven is opgemerkt, biedt de vaststelling, buiten elke toepasselijke procedure om, van eenzijdige maatregelen door een van de overeenkomstsluitende partijen bij de OVP tegen de andere partij op grond van schending door deze laatste van haar verplichtingen uit die overeenkomst, bovendien per definitie geen garantie voor de uitkomst van het geschil tussen die partijen.

64 In zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid trekt verzoeker de wettigheid van de bepalingen van de OVP in twijfel op grond dat zij niet voorziet in toegang tot een onafhankelijke rechter voor de beslechting van geschillen over de toepassing van deze overeenkomst. Die overwegingen kunnen echter niet afdoen aan het feit dat de Commissie in casu niet verplicht is maatregelen vast te stellen tegen de Zwitserse Bondsstaat.

65 Ten eerste verleent artikel 11 van de OVP de personen op wie deze overeenkomst van toepassing is immers het recht om beroep aan te tekenen bij de bevoegde autoriteiten, en met name bij de bevoegde nationale rechterlijke instantie. In casu blijkt uit de stukken van het dossier dat verzoeker beroep heeft kunnen instellen bij de TAF tegen het besluit om hem geen toestemming te verlenen om zijn beroep in het kader van de verplichte ziektekostenverzekering uit te oefenen. Hoewel verzoeker de uitlegging van de OVP en het toepasselijke Unierecht door die rechter betwist, toont hij niet aan dat die rechter niet op onafhankelijke wijze uitspraak heeft gedaan. In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, de wijze van aanstelling van de rechters, waarop verzoeker zich in casu beroept, op zich niet kan volstaan om hun onafhankelijkheid in twijfel te trekken (zie in die zin EHRM, 18 mei 1999, Ninn-Hansen tegen Denemarken, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, en 26 augustus 2003, Filippini tegen Saint-Marin, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Bovendien blijkt ook uit de stukken van het dossier dat tegen de uitspraak van de Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève van 3 juli 2019 beroep kan worden ingesteld bij de Zwitserse Tribunal fédéral. Verzoeker toont dus niet aan dat er in casu geen toegang tot een onafhankelijke rechter bestaat om geschillen te beslechten tussen hem of zijn werkgevers enerzijds en de Zwitsers autoriteiten anderzijds over zijn recht om het beroep van arts in het kanton Genève uit te oefenen.

66 Ten tweede doet het feit dat er in de OVP niet is voorzien in een mechanisme dat de Unierechter de mogelijkheid geeft om uitspraak te doen over de toepassing van deze overeenkomst en het Unierecht door de Zwitserse autoriteiten, op zich voor de Commissie in ieder geval geen verplichting ontstaan om eenzijdige maatregelen vast te stellen tegen de Zwitserse Bondsstaat. In dat verband volstaat het eraan te herinneren dat, zoals in de punten 51 en 54 hierboven is opgemerkt, voor de vaststelling van dergelijke maatregelen ten minste de instemming van de lidstaten en de instemming van de Raad is vereist, en verder dat tot die vaststelling niet kan worden verplicht, gezien de ruime discretionaire bevoegdheid die nodig is om de noodzakelijke afwegingen te maken en de geschiktste strategie te bepalen.

67 In die omstandigheden moet de vordering wegens nalaten in het verzoekschrift, zelfs indien deze ontvankelijk zou zijn, in ieder geval kennelijk rechtens ongegrond worden verklaard.

Vordering tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie wegens het onrechtmatig stilzitten van de Commissie

68 Verzoeker stelt dat hij sinds 2013 voortdurend schade heeft geleden, aangezien hij in het kanton Genève de geneeskunde niet in het kader van een vrij beroep kon beoefenen en dat die schade ten minste tot 2021 zal voortduren. Die schade omvat volgens hem inkomensverlies, met inbegrip van het verlies van toekomstige inkomsten in verband met de betaling van een ouderdomspensioen, alsmede morele schade. In zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogt verzoeker dat voor het geval het Gerecht niet zou vaststellen dat de Commissie onrechtmatig heeft stilgezeten, het moet vaststellen dat hij abnormale, bijzondere, voortdurende en progressieve schade lijdt en dat de OVP kennelijk onrechtmatig is, zodat het ten minste de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie moet erkennen en derhalve de schade van verzoeker moet doen vergoeden.

69 De Commissie stelt dat het beroep tot schadevergoeding ongegrond is.

70 Met zijn vordering tot schadevergoeding vordert verzoeker, ten eerste, vergoeding van de schade die hij reeds sinds 2013 zou hebben geleden, op grond van, primair, het onrechtmatig stilzitten van de Commissie en, subsidiair, de niet-contractuele aansprakelijkheid, en, ten tweede, oplegging een dwangsom voor de schade die hij zou blijven lijden totdat de Zwitserse Bondsstaat de OVP naleeft of een van de partijen bij de overeenkomst zich eruit terugtrekt. Het is aangewezen om eerst de vordering tot oplegging van een dwangsom te onderzoeken.

– ***Vordering tot oplegging van een dwangsom***

71 Vooraf zij eraan herinnerd dat de vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 268 en artikel 340, tweede alinea, VWEU een zelfstandige beroepsweg is, die binnen het stelsel der beroepsmogelijkheden een bijzondere functie heeft en aan de aanwending waarvan in verband met zijn bijzondere doel bepaalde voorwaarden zijn verbonden. Deze beroepsweg verschilt van het beroep tot nietigverklaring, doordat hij niet strekt tot ongedaanmaking van een bepaalde maatregel, maar tot vergoeding van schade die door een instelling is veroorzaakt (zie arrest van 24 oktober 2000, Fresh Marine/Commissie, T-178/98, EU:T:2000:240, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 In die omstandigheden is de Unierechter in het kader van een beroep tot schadevergoeding op grond van artikel 268 en artikel 340, tweede alinea, VWEU niet bevoegd om een dwangsom op te leggen aan de instelling die verantwoordelijk wordt geacht voor de gestelde schade. De oplegging van een dwangsom kan immers niet tot doel hebben de geleden schade te vergoeden, maar alleen de instelling te verplichten de haar verweten schending van het Unierecht te beëindigen door een bepaalde maatregel vast te stellen of in te trekken (zie in die zin en naar analogie arrest van 17 november 2011, Commissie/Italië, C-496/09, EU:C:2011:740, punten 42-45).

73 Derhalve moet verzoekers vordering tot oplegging van een dwangsom kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

74 In ieder geval zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof voor de vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VWEU wegens onrechtmatige gedragingen van haar organen, aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, namelijk de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, het daadwerkelijk bestaan van schade en een causaal verband tussen de beweerde gedraging van de instelling en de gestelde schade (zie beschikking van 6 september 2011, Mugraby/Raad en Commissie, T-292/09, niet-gepubliceerd, EU:T:2011:418, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het bijzonder dient eraan te worden herinnerd dat elke schade waarvan vergoeding wordt gevorderd in het kader van een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie krachtens artikel 340, tweede alinea, VWEU reëel en zeker moet zijn, hetgeen de verzoekende partij moet bewijzen. Deze laatste dient voldoende concludente bewijzen over te leggen van zowel het bestaan als de omvang van de door haar aangevoerde schade (zie arrest van 6 september 2018, Klein/Commissie, C-346/17 P, EU:C:2018:679, punt 147 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Zelfs indien de dwangsom die verzoeker het Gerecht verzoekt aan de Commissie op te leggen, tot vergoeding strekt van de toekomstige schade die hij zal blijven lijden zolang de toepassing van de behoefteclausule ten aanzien van hem wordt gehandhaafd, kan een dergelijke schade echter per definitie niet als reëel en zeker in de zin van de rechtspraak worden beschouwd. De vordering tot oplegging van een dwangsom moet dus hoe dan ook kennelijk rechtens ongegrond worden verklaard.

– Vordering tot veroordeling van de Unie tot vergoeding van de schade die verzoeker sinds 2013 stelt te hebben geleden

76 Ter zake van de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, een van de drie voorwaarden waaraan voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie moet zijn voldaan, zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak het bewijs moet worden geleverd van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen. Wat het vereiste betreft dat de schending voldoende gekwalificeerd is, geldt als beslissend criterium om ervan te kunnen uitgaan dat daaraan is voldaan, de kennelijke en ernstige overschrijding door de betrokken instelling van de grenzen waarbinnen zij haar beoordelingsbevoegdheid moet uitoefenen. Wanneer die instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge heeft, kan de inbreuk op het Unierecht op zichzelf volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending vast te stellen (zie beschikking van 6 september 2011, Mugraby/Raad en Commissie, T-292/09, niet-gepubliceerd, EU:T:2011:418, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 In casu volstaat het ten eerste eraan te herinneren dat, zoals in punt 35 hierboven is opgemerkt, zelfs wanneer de Commissie haar verplichtingen niet zou zijn nagekomen door geen maatregelen tegen de Zwitserse Bondsstaat vast te stellen, deze vermeende niet-nakoming, bij gebreke van bepalingen van internationaal of Unierecht die particulieren op de ene of andere wijze betrekken bij het besluitvormingsproces met betrekking tot de uitvoering van de OVP, niet kan worden beschouwd als de schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen.

78 Ten tweede zij er in ieder geval aan herinnerd dat de Commissie, zoals in de punten 50 tot en met 52 en punt 60 hierboven is opgemerkt, niet gemachtigd is om in het kader van de uitvoering van de OVP dergelijke maatregelen vast te stellen en dat zij dat hoe dan ook niet zonder de instemming van de lidstaten en de Raad mag doen. Zoals het Gerecht in punt 54 heeft opgemerkt, is het voor de beslechting van de geschillen over de uitlegging en toepassing van de OVP bovendien van essentieel belang dat de instellingen van de Unie en de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken die discretionair of ten minste voldoende ruim is om de noodzakelijke afwegingen te maken tussen de uiteenlopende belangen die voortvloeien uit de betrekkingen van de Unie met de Zwitserse Bondsstaat, en de geschiktste strategie te bepalen voor de bescherming van het belang van de Unie en de belangen van de onderdanen en marktdeelnemers van de Unie. Derhalve kan het feit dat de Commissie de door verzoeker gevraagde maatregelen niet heeft vastgesteld, op geen enkele wijze een kennelijke en ernstige overschrijding door die instelling van de grenzen waarbinnen zij haar beoordelingsbevoegdheid moet uitoefenen opleveren, noch bijgevolg een voldoende gekwalificeerde schending in de zin van de in punt 76 hierboven aangehaalde rechtspraak.

79 Om dezelfde redenen als die welke in de punten 58 tot en met 63 hierboven zijn uiteengezet, kunnen het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel niet afdoen aan die overwegingen.

80 Uit het voorgaande volgt dat verzoekers vordering tot schadevergoeding wegens het vermeende onrechtmatig stilzitten van de Commissie kennelijk rechtens ongegrond moet worden verklaard, zonder dat het bestaan van schade, en het verband tussen die schade en het stilzitten dat aan de Commissie wordt verweten, hoeft te worden onderzocht.

81 Wat betreft het argument dat verzoeker subsidiair in zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft aangevoerd, en dat ertoe strekt dat het Gerecht de Commissie veroordeelt tot vergoeding van de vermeende schade op grond van de niet-contractuele aansprakelijkheid, moet worden vastgesteld, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of dat argument autonome vorderingen ondersteunt of nieuwe middelen bevat en of dergelijke vorderingen of middelen in voorkomend geval ontvankelijk zijn, dat een dergelijk argument kennelijk rechtens ongegrond is.

82 Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat het Unierecht in zijn huidige stand niet voorziet in een regeling die het mogelijk maakt de Unie aansprakelijk te stellen wanneer er geen sprake is van een onrechtmatige gedraging van een orgaan van de Unie (zie in die zin arrest van 9 september 2008, FIAMM e.a./Raad en Commissie, C-120/06 P en C-121/06 P, EU:C:2008:476, punten 167 en 179). Die rechtspraak kan in casu worden toegepast, aangezien het bepaalde in artikel 340, tweede alinea, VWEU in essentie vergelijkbaar is met het bepaalde in oud artikel 288, tweede alinea, EG, waarop die rechtspraak is gebaseerd.

83 De vordering tot veroordeling van de Unie tot vergoeding van de schade die verzoeker sinds 2013 zou hebben geleden, moet dus kennelijk rechtens ongegrond worden verklaard.

Vordering tot nietigverklaring van de vermeende weigering van de Commissie om op te treden en vordering tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie

Vordering tot nietigverklaring van de vermeende weigering van de Commissie om op te treden

84 Verzoeker stelt dat de brief van de EDEO van 20 december 2018 moet worden beschouwd als een weigering om op te treden, aangezien de Commissie zou erkennen dat de Zwitserse Bondsstaat de OVP had geschonden en zij, anders dan in die brief wordt beweerd, de mogelijkheid zou hebben om tegen dat derde land eenzijdige maatregelen ten nemen.

85 De Commissie stelt dat het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is, ten eerste, aangezien zij niet de auteur van de brief van 20 december 2018 is, ten tweede, aangezien de inhoud van die brief informatief is en, ten derde, aangezien die brief geen bindende rechtsgevolgen heeft.

86 Gesteld al dat de brief van de EDEO van 20 december 2018 moet worden geacht een duidelijke weigering van de Commissie te bevatten om gevolg te geven aan de uitnodiging van verzoeker om op te treden, moet het beroep tot nietigverklaring in casu toch kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

87 In dat verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat wanneer een natuurlijke of rechtspersoon beroep tot nietigverklaring instelt tegen een handeling die niet tot hem gericht is, die persoon volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU met name rechtstreeks moet worden geraakt door die handeling. Overeenkomstig vaste rechtspraak wordt een natuurlijke of rechtspersoon door de handeling waartegen beroep is ingesteld slechts rechtstreeks geraakt als aan twee cumulatieve criteria is voldaan: ten eerste heeft de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen voor zijn rechtspositie en ten tweede laat hij aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de Unieregeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (zie arrest van 28 februari 2019, Raad/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 In casu volstaat het erop te wijzen dat aan het eerste criterium van de cumulatieve criteria uit de rechtspraak niet is voldaan. In punt 29 hierboven is immers opgemerkt dat door de Commissie tegen de Zwitserse Bondsstaat vastgestelde maatregelen op zich de rechtspositie van verzoeker niet aanmerkelijk zouden wijzigen wat zijn recht betreft om in het kanton Genève het beroep van arts uit te oefenen. Bijgevolg kan de weigering om dergelijke maatregelen vast te stellen ook geen rechtstreekse gevolgen hebben voor verzoekers rechtspositie. Zonder dat de andere in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarden voor ontvankelijkheid hoeven te worden onderzocht, volstaat het erop te wijzen dat verzoeker niet rechtstreeks wordt geraakt door de bestreden handeling.

89 In de tweede plaats is in punt 35 hierboven opgemerkt dat verzoeker niet het recht had om van de Commissie te eisen dat zij eenzijdige maatregelen tegen de Zwitserse Bondsstaat zou vaststellen, gelet op het feit dat die maatregelen alleen maar betrekking zouden hebben op de relatie van de Unie en de lidstaten met een derde land, zodat het hem niet kon worden toegestaan om het verzuim om dergelijke maatregelen vast te stellen ter toetsing voor te leggen aan de Unierechter. Zelfs gesteld dat de Commissie in casu niet alleen die maatregelen niet heeft vastgesteld, maar ook heeft geweigerd dit te doen, zou het beroep tot nietigverklaring van die weigering om dezelfde redenen niettemin kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

Vordering tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie

90 Zoals in punt 22 hierboven is opgemerkt, moet de vordering in het verzoekschrift tot „[nietigverklaring van] het besluit waarbij impliciet werd geweigerd de schade ten gevolge van die schending te vergoeden" worden geacht, impliciet maar noodzakelijk, te strekken tot de veroordeling van de Unie, op grond van de artikelen 268 en 340 VWEU, tot vergoeding van de geleden schade. Het in punt 68 hierboven uiteengezette argument ondersteunt dus die vordering.

91 De Commissie betoogt dat verzoeker bij het Gerecht niet op nuttige wijze schadevergoeding kan vorderen voor de schade die hij stelt te hebben geleden door de weigering van de Commissie om op te treden, aangezien zij niet aansprakelijk is voor schending van de OVP door de Zwitserse autoriteiten.

92 Om dezelfde redenen als die welke in de punten 77 tot en met 82 hierboven zijn uiteengezet, moet verzoekers vordering tot schadevergoeding, die is gebaseerd op de vermeende weigering van de Commissie om gevolg te geven aan de uitnodiging van verzoeker om op te treden, in ieder geval kennelijk rechtens ongegrond worden verklaard. Gesteld al dat de brief van 20 december 2018 van de EDEO een dergelijke weigering zou bevatten, kan die weigering immers niet worden beschouwd als een schending door de Commissie van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren in de zin van de rechtspraak, noch als een kennelijke en ernstige overschrijding door die instelling van de grenzen waarbinnen zij haar beoordelingsbevoegdheid moet uitoefenen, noch bijgevolg als een voldoende gekwalificeerde schending van een dergelijke rechtsregel. Bovendien kan een dergelijke weigering niet worden beschouwd als een schending van het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel. Ten slotte is er geen rechtstreeks causaal verband tussen deze vermeende weigering van de Commissie en de door verzoeker aangevoerde schade, aangezien die weigering, zoals in punt 88 hierboven is opgemerkt, geen rechtstreekse rechtsgevolgen voor de situatie van verzoeker kan hebben.

93 Uit al het voorgaande volgt dat het beroep ten dele kennelijk niet-ontvankelijk en ten dele kennelijk rechtens ongegrond is.

Kosten

94 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

95 Aangezien verzoeker in casu in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Vijfde kamer)

beschikt:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Nathaniel Magnan wordt verwezen in de kosten.

Luxemburg, 25 september 2019.

De griffier
E. Coulon

De president
D. Gratsias