Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

25 de setembro de 2019*

«Ação por omissão, pedido de indemnização e pedido de anulação — Livre circulação de trabalhadores — Liberdade profissional — Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas — Alegada violação deste acordo pelas disposições legislativas e regulamentares suíças que regem o exercício da profissão de médico — Pedido de adoção de medidas contra a Suíça e pedido de indemnização em razão dos danos sofridos — Resposta do SEAE — Ação em parte manifestamente inadmissível e em parte manifestamente desprovida de fundamento jurídico»

No processo T-99/19,

Nathaniel Magnan, residente em Aix-en-Provence (França), representado por J. Fayolle, advogada,

demandante,

contra

Comissão Europeia, representada por H. Støvlbæk, J. Hottiaux e M. Šimerdová, na qualidade de agentes,

demandada,

que tem por objeto, em primeiro lugar, um pedido baseado no artigo 265.º TFUE, destinado a obter a declaração de que a Comissão se absteve ilegalmente de adotar medidas contra a Confederação Suíça na sequência de uma alegada violação do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas (JO 2002, L 114, p. 6), assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999, em segundo lugar, um pedido baseado no artigo 263.º TFUE, destinado à anulação da decisão da Comissão de recusa de adotar medidas contra a Confederação Suíça, contida numa carta do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) de 20 de dezembro de 2018, e, em terceiro lugar, um pedido baseado nos artigos 268.º e 340.º TFUE, destinado a obter a reparação do dano alegadamente sofrido pelo demandante desde 2013, em razão de uma violação do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, bem como o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: D. Gratsias (relatora), presidente, A. Dittrich e R. Frendo, juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Despacho

Antecedentes do litígio

1 O demandante, Nathaniel Magnan, é um médico generalista de nacionalidade francesa.

2 Em 20 de julho de 2013, o demandante solicitou às autoridades cantonais de Genebra (Suíça) uma autorização para poder exercer a sua profissão nesse cantão.

3 Por duas decisões de 1 de outubro de 2013, as autoridades cantonais de Genebra autorizaram o demandante a exercer a sua profissão sob sua própria responsabilidade, mas não o autorizaram a exercê-la a cargo do seguro de doença obrigatório. Esta última decisão baseia-se no artigo 55.º-A da Lei Federal suíça de 18 de março de 1994, sobre seguro de doença, conhecido como «cláusula de necessidade» (a seguir «cláusula de necessidade»), e no despacho do Conselho Federal suíço, de 3 de julho de 2013, sobre a limitação da admissão de prestadores de serviços a cargo do seguro de doença obrigatório. A cláusula de necessidade prevê a possibilidade de o Conselho Federal suíço fazer depender do estabelecimento da prova de uma necessidade a admissão, em particular, de médicos para exercer a cargo do seguro de doença obrigatório, à exceção das pessoas que exerceram durante pelo menos três anos num estabelecimento suíço reconhecido de formação pós-graduada. Por despacho de 3 de julho de 2013, o Conselho Federal suíço implementou essa faculdade, prevendo que os médicos abrangidos pela cláusula de necessidade só podiam ser admitidos a exercer a cargo do seguro obrigatório se o número máximo de médicos, no seu total, fixado em anexo por cantão e por especialidade, não fosse atingido.

4 Em 15 de novembro de 2013, o demandante interpôs recurso da decisão de não o autorizar a exercer a profissão de médico generalista a cargo do seguro de doença obrigatório no Tribunal administratif fédéral suisse (Tribunal Administrativo Federal suíço, a seguir «TAF»). Por Acórdão de 19 de março de 2018, esse tribunal negou provimento ao referido recurso. Considerou, em particular, que, supondo que a cláusula de necessidade instaurava uma discriminação indireta em relação aos médicos nacionais dos Estados-Membros, a mesma era justificada por motivos de saúde pública, em conformidade com a jurisprudência dos tribunais da União Europeia (n.º 9.7 do acórdão). Por outro lado, indicou que não podendo as decisões em matéria de seguro de doença por ele proferidas ser impugnadas perante o Tribunal Federal, o seu acórdão era definitivo (n.º 12 do acórdão).

5 Em maio de 2018, o demandante informou a Comissão Europeia desta situação. O administrador competente da Comissão (no âmbito da Unidade E5 «Qualificações e Competências Profissionais» da Direção-Geral (DG) «Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME») respondeu ao demandante por mensagens de correio eletrónico de 30 de maio e 7 de junho de 2018. Indicou-lhe que a Comissão estava informada da situação na Suíça e estava a trabalhar com as autoridades suíças para encontrar uma solução, razão pela qual não podia comunicar-lhe a posição oficial da Comissão sobre o Acórdão do TAF de 19 de março de 2018. Em particular, segundo as suas informações, as autoridades suíças estavam a examinar alterações de certas partes da Lei Federal suíça sobre o seguro de doença.

6 Em 23 de agosto de 2018, duas companhias seguradoras suíças responsáveis pelo seguro de doença obrigatório apresentaram um pedido de conciliação no Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Tribunal Arbitral dos Seguros do cantão Genebra, Suíça) contra a associação SOS médecins de Genebra, destinada ao pagamento de uma quantia correspondente ao reembolso das faturas de diversos médicos membros dessa associação, que não haviam sido autorizados a exercer a cargo do seguro de doença obrigatório. Por mensagem de correio eletrónico de 19 de outubro de 2018, o médico diretor da SOS médecins de Genebra anunciou que foi obrigado a suspender a atividade desses médicos, incluindo o demandante. Estes foram reintegrados ulteriormente, em 8 de novembro de 2018, na sequência da audiência realizada no quadro do processo de conciliação *supra* mencionado. Em

3 de julho de 2019, o Tribunal Arbitral dos Seguros do cantão de Genebra proferiu um acórdão, no qual condenou a referida associação no pagamento de uma quantia correspondente às faturas reembolsadas aos médicos membros da associação que considerava não estarem autorizados a exercer a cargo do seguro de doença obrigatório.

7 Em 22 de outubro de 2018, o demandante enviou à Comissão uma notificação para cumprir, através da qual solicitou, por um lado, que «tomasse todas as medidas jurídicas permitidas» pelo Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas (JO 2002, L 114, p. 6, a seguir «ALCP»), contra Confederação Suíça, com o objetivo de fazer cessar imediatamente a discriminação contra os médicos nacionais da União e, por outro, que reparasse o prejuízo económico por ele sofrido desde 2013, correspondente a um montante de 1 281 444 francos suíços (CHF) (aproximadamente 1 121 650 euros). Afirmou que vinha sofrendo, desde 2013, uma discriminação indireta devido à impossibilidade, para ele, de se estabelecer como médico generalista no cantão de Genebra e que as suas atividades no âmbito da SOS médecins de Genebra estavam suspensas desde 19 de outubro de 2018. Sustentou que esta discriminação era contrária à jurisprudência dos tribunais da União e que não tinha possibilidade de recorrer, a nível nacional ou supranacional, do Acórdão do TAF. Sustentou que, em face da violação do ALCP que resultava dessa discriminação, aplicada a todos os médicos nacionais da União, a Comissão, como guardiã dos Tratados e da aplicação do direito da União, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, TUE, tinha o dever de agir e não tinha tomado nenhuma medida a este respeito desde 2013.

8 Em 20 de dezembro de 2018, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) enviou uma carta ao demandante em resposta à carta deste último, de 22 de outubro de 2018, dirigida à Comissão. Na referida carta, o SEAE garantiu ao demandante que este serviço e a Comissão estavam a fazer tudo o que era possível para garantir a correta aplicação do ALCP e o respeito pelos direitos dos cidadãos da União na Suíça. Afirmou que a questão da restrição do acesso dos médicos ao mercado de trabalho na Suíça, e em particular no cantão de Genebra, tinha sido objeto de discussões contínuas com as autoridades suíças desde 2013, mas que estas últimas e as autoridades da União divergiam quanto à interpretação do ALCP e à apreciação jurídica da cláusula de necessidade. Precisou que, na falta de um mecanismo de resolução de litígios, as autoridades da União não dispunham de meios para promover uma solução por inexistência de acordo entre as partes e que, cientes dessa lacuna, tinham solicitado às autoridades suíças a negociação de um acordo-quadro institucional que permitisse recorrer à arbitragem e ao Tribunal de Justiça da União Europeia para as questões relativas aos conceitos do direito da União, a fim de garantir uma interpretação uniforme dos acordos celebrados com a Confederação Suíça e de garantir direitos e obrigações idênticos. Acrescentava que as autoridades da União seguiam com atenção o processo de elaboração de uma nova lei pelas autoridades suíças, com o objetivo de substituir a cláusula de necessidade.

Tramitação processual e pedidos das partes

9 Em 18 de fevereiro de 2019, o demandante apresentou a presente ação.

10 Em 9 de abril de 2019, o Tribunal Geral transmitiu à Comissão o pedido, convidando-a a responder a uma pergunta no quadro da contestação.

11 Em 20 de junho de 2019, a Comissão apresentou uma exceção de inadmissibilidade e respondeu à questão do Tribunal Geral.

12 Em 6 de agosto de 2019, o demandante apresentou observações sobre a exceção de inadmissibilidade.

13 O demandante conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– por um lado, declarar, com fundamento no artigo 265.º TFUE, que a Comissão se absteve ilegalmente de tomar, desde 2013, todas as medidas adaptadas contra a Confederação Suíça e condenar a Comissão, com fundamento nos artigos 268.º e 340.º TFUE, a pagar-lhe a quantia de 1 141 198,10 euros, pelos danos sofridos desde 2013, e uma sanção pecuniária compulsória de 500 euros por dia até o respeito, pelas autoridades suíças, do ALCP ou até a retirada de uma das partes deste acordo;

– por outro lado, anular, com fundamento no artigo 263.º TFUE, a decisão de 20 de dezembro de 2018 de recusa implícita de tomar, com urgência, medidas jurídicas e materiais contra a Confederação Suíça em razão da violação do ALCP e a decisão de recusa implícita de indemnizar os danos sofridos como resultado dessa violação.

14 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– julgar a ação manifestamente inadmissível;

– condenar o demandante nas despesas.

Questão de direito

15 Nos termos do artigo 126.º do seu Regulamento de Processo, quando um recurso é manifestamente inadmissível ou manifestamente desprovido de fundamento jurídico, o Tribunal Geral pode, sob proposta do juiz-relator, decidir a todo o tempo, por despacho fundamentado, pondo assim termo à instância.

16 No caso em apreço, o Tribunal Geral considera-se suficientemente elucidado pelos documentos constantes dos autos e decide pronunciar-se pondo termo à instância.

17 A título preliminar, há que constatar que a presente ação deve ser interpretada no sentido de conter, a título principal, pedidos relativos à omissão, com o objetivo de que o Tribunal Geral declare, com fundamento no artigo 265.º TFUE, a inação ilícita da Comissão e pedidos com o objetivo de que a condene, com fundamento nos artigos 268.º e 340.º TFUE, a indemnizar o demandante e a pagar-lhe uma sanção pecuniária compulsória pelos danos sofridos. Os pedidos de anulação da «decisão de 20 de dezembro de 2018 de recusa implícita de tomar, com urgência, medidas jurídicas e materiais contra a [Confederação Suíça] em razão da violação da ALCP» devem considerar-se apresentados a título subsidiário, na medida em que se baseiam na premissa de que a Comissão se pronunciou sobre os pedidos do demandante e não, como os pedidos apresentados a título principal, na premissa de que ela se absteve de o fazer. Quanto aos pedidos, apresentados também a título subsidiário, de anulação da «decisão de recusa implícita de indemnizar os danos sofridos pelo demandante como resultado dessa violação», devem ser requalificados como pedidos para efeitos de condenação da União, com fundamento nos artigos 268.º e 340.º TFUE.

Quanto ao pedido de declaração da omissão e ao pedido de indemnização respetivo

Quanto ao pedido de declaração da omissão

18 O demandante alega que a cláusula de necessidade instaura uma discriminação indireta entre os médicos suíços, que são principalmente formados na Suíça e não são, portanto, afetados por essa cláusula, e os médicos nacionais de um Estado-Membro, que são formados principalmente na União e que são diretamente afetados pela proibição de exercer a cargo do seguro de doença obrigatório suíço.

Essa cláusula de necessidade instaura, além disso, uma discriminação entre os médicos que exerceram durante pelo menos três anos num estabelecimento suíço reconhecido de formação pós-graduada e os outros. A instauração desta cláusula constitui uma violação dos artigos 2.º, 7.º e 13.º do ALCP e do artigo 55.º da Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22), bem como uma inobservância da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que a Confederação Suíça se comprometeu a ter em conta, em virtude do artigo 16.º, n.º 2, do ALCP. Além disso, as autoridades suíças não respeitam o princípio da reciprocidade. O demandante afirma que os motivos do Acórdão do TAF de 19 de março de 2018 que justificam a discriminação em causa tendo em conta objetivos de saúde pública enfermam de um erro de direito à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça e não são válidos no plano científico. A cláusula de necessidade viola, em todo o caso, o princípio da proporcionalidade. O demandante acrescenta que a discriminação em causa é agravada a seu respeito pelo facto de que sua experiência no âmbito da SOS médecins de Genebra não pode ser tomada em consideração com vista a uma isenção da cláusula de necessidade e pela aplicação, no âmbito das administrações públicas do cantão de Genebra, de uma diretiva que impõe que se privilegie a contratação de candidatos a emprego locais em relação aos trabalhadores fronteiriços. Devido à incerteza quanto à possibilidade de continuar a exercer no âmbito da SOS médecins de Genebra, ele é colocado numa situação de incerteza jurídica.

19 No que concerne à alegada omissão da Comissão, o demandante alega que a carta de 20 de dezembro de 2018 traduz uma recusa implícita de agir. Segundo ele, a afirmação, contida nesta carta, de que não existe nenhum meio de promover uma solução na falta de acordo entre as partes é inexata, uma vez que a União pode denunciar, a todo o tempo, um dos sete acordos setoriais concluídos com a Confederação Suíça, dos quais o ALCP faz parte, ou suspender os seus efeitos, e pode igualmente agir sobre a participação das autoridades suíças em diversos programas europeus. Segundo o demandante, tendo em conta a sua missão de guardiã dos Tratados, e conformemente aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, a Comissão tinha, no caso em apreço, uma obrigação de agir com o objetivo da salvaguarda do acervo da União e da proteção dos direitos dos cidadãos da União. A sua inação deduz-se, nomeadamente, do conhecimento que ela tem da situação dos médicos cidadãos da União desde 2013 e da sua falta de resposta à manutenção de entraves recorrentes à livre circulação de pessoas que resultam da legislação suíça.

20 A Comissão sustenta que o pedido de declaração da omissão é inadmissível. Por um lado, o demandante não pode intentar uma ação por omissão que não vise declarar que a Comissão se absteve de adotar atos que produzem efeitos jurídicos a seu respeito e suscetíveis de ser objeto de um recurso de anulação. Por outro lado, a Comissão sustenta que dispõe, no presente caso, de um poder de apreciação discricionário que, à semelhança do seu poder de iniciar um processo por incumprimento, exclui que os particulares tenham o direito de lhe exigir que tome posição num determinado sentido. Por outro lado, a Comissão afirma que tomou todas as medidas jurídicas permitidas pelo ALCP para fazer cessar a discriminação contra os médicos da União. Indica, a esse respeito, que suscitou, em cada reunião anual do Comité Misto do ALCP, a questão da compatibilidade da legislação suíça com as disposições desse acordo, com fundamento no seu artigo 19.º, que confere ao Comité Misto a competência para regular, de maneira estritamente política, os litígios entre as partes. As suas iniciativas permitiram, assim, avanços em várias questões, em particular, a revisão da diretiva transversal no cantão de Genebra. Não existe outro mecanismo para regular os litígios entre as partes do ALCP, em particular, nenhum mecanismo vinculativo. Por último, a União não pode ser obrigada a denunciar ou suspender o ALCP, que se inscreve numa relação convencional muito complexa com a Confederação suíça e que, em todo o caso, é um acordo misto cuja denúncia ou suspensão implica o acordo de todos os Estados-Membros. Conclui que a ação por omissão é completamente infundada.

21 Nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade de 6 de agosto de 2019, o demandante alega que a ação por omissão é admissível, uma vez que a Comissão não é a autora da carta de 20 de dezembro de 2018, que esta carta não contém uma tomada de posição, que interpôs a ação

dentro dos prazos estabelecidos e que a Comissão tinha a possibilidade e a obrigação de agir desde 2013. Afirma que a declaração da inadmissibilidade da sua ação pelo Tribunal Geral, na falta de qualquer mecanismo previsto pelo ALCP que lhe permita aceder a um juiz supranacional competente em direito da União, consagraria uma denegação de justiça a seu respeito e constituiria uma violação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, assim como uma violação dos princípios da eficácia e equivalência.

22 É necessário, em primeiro lugar, examinar a admissibilidade do pedido de declaração da omissão.

– Quanto à admissibilidade do pedido de declaração da omissão

23 Por força do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, uma ação por omissão só é admissível se a instituição, o órgão ou o organismo em causa tiver sido previamente convidado a agir. Se, decorrido um prazo de dois meses a contar da data do convite, a instituição, o órgão ou o organismo não tiver tomado posição, a ação pode ser intentada dentro de novo prazo de dois meses. No entanto, o convite a uma instituição para agir deve ser suficientemente explícito e preciso para permitir que ela conheça de forma concreta o conteúdo da decisão cuja adoção lhe é solicitada e deve igualmente salientar que se pretende compelir a instituição a tomar posição (v. Acórdão de 23 de novembro de 2017, Bionorica e Diapharm/Comissão, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, n.º 54 e jurisprudência referida).

24 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 265.º TFUE visa a omissão resultante da abstenção de decidir ou de tomar posição (v. Acórdão de 23 de novembro de 2017, Bionorica e Diapharm/Comissão, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, n.º 52 e jurisprudência referida).

25 Segundo a jurisprudência, o artigo 265.º, terceiro parágrafo, TFUE, que confere às pessoas coletivas e singulares a possibilidade de intentar uma ação por omissão quando uma instituição não lhes tiver dirigido um ato que não seja recomendação ou parecer, deve ser interpretado no sentido de permitir aos particulares intentarem uma ação por omissão contra uma instituição que não adotou um ato que produz efeitos jurídicos obrigatórios suscetíveis de afetar os interesses do demandante, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica. Além disso, uma ação por omissão pode ser intentada contra a omissão de adoção de um ato preparatório, caso o mesmo constitua um ato preparatório necessário à tramitação de um processo que deve terminar com um ato que produza efeitos obrigatórios (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de novembro de 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, n.º 59 e jurisprudência referida, e de 23 de novembro de 2017, Bionorica e Diapharm/Comissão, C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, n.º 53 e jurisprudência referida).

26 Resulta, portanto, dos princípios recordados no n.º 25, acima, que o artigo 265.º TFUE não confere às pessoas singulares e coletivas o direito de intentar uma ação contra qualquer abstenção de decidir ou de tomar posição da parte das instituições, após uma notificação para cumprir que lhes hajam enviado. Com efeito, em conformidade com estes princípios, esse direito só é conferido em três hipóteses: quando essas pessoas sejam destinatárias do ato que essas instituições não lhes dirigiram, quando o ato omitido tenha efeitos jurídicos obrigatórios suscetíveis de afetar os seus interesses, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica ou, pelo menos, quando esse ato tenha constituído um ato preparatório necessário à tramitação de um processo que deve terminar com um ato que produza efeitos obrigatórios a seu respeito.

27 Ora, no presente caso, independentemente da questão de saber se as outras condições de admissibilidade da ação por omissão, enunciadas nos n.ºs 23 e 24, acima, foram cumpridas, é forçoso constatar, em todo o caso, que a situação do demandante não corresponde a nenhuma das três hipóteses mencionadas no n.º 26, acima.

28 A este respeito, em primeiro lugar, deve observar-se que o demandante não é destinatário das medidas que convidou a Comissão a adotar na sua carta de 22 de outubro de 2018. Com efeito, nessa carta, solicita a esta instituição, nas suas próprias palavras, que «adote todas as medidas jurídicas permitidas pelo ALCP contra a [Confederação Suíça]».

29 Em seguida, deve salientar-se que as medidas adotadas pela Comissão contra a Confederação Suíça não são, por si sós, suscetíveis de alterar de forma caracterizada a posição jurídica do demandante em relação ao seu direito de exercer a profissão de médico no cantão de Genebra.

30 Por último, essas medidas não podem ser consideradas um ato preparatório necessário de uma tramitação de um processo que deve terminar com um ato que produza efeitos obrigatórios a respeito do demandante.

31 Com efeito, por um lado, há que constatar que o único procedimento de regulação de litígios aplicável à interpretação ou aplicação do ALCP é o previsto no artigo 19.º deste acordo, nos termos do qual as partes contratantes poderão submeter qualquer litígio desta natureza ao Comité Misto, que poderá resolvê-lo, examinando todas as possibilidades que permitam manter o bom funcionamento do referido acordo. Além disso, essas disposições não estabelecem para o Comité Misto uma obrigação de resultado no que diz respeito à resolução dos litígios, mas apenas uma obrigação de meios.

32 Em contrapartida, não existe nenhum procedimento de resolução de litígios aplicável neste caso, cuja condição prévia seria a adoção, por uma das partes no ALCP, de medidas unilaterais contra a outra parte. A esse respeito, deve salientar-se que a decisão de não renovar o ALCP ou de o denunciar, com base no artigo 25.º, n.os 2 ou 3, desse acordo, que é citada, a título de exemplo, pelo demandante, não pode, por definição, ser considerada uma condição prévia, uma vez que a adoção dessa decisão poria termo ao próprio acordo.

33 Além disso, a adoção, à margem de qualquer procedimento aplicável, de medidas unilaterais por uma das partes no ALCP contra a outra parte, pelo motivo de violação, por esta última, das suas obrigações por força do referido tratado, não ofereceria, por definição, nenhuma garantia quanto à solução do litígio entre as referidas partes. Com efeito, nessa hipótese, caberia à parte visada pelas ditas medidas unilaterais determinar livre e soberanamente se deve ou não conformar-se com a interpretação do ALCP defendida pela outra parte contratante (v., neste sentido e por analogia, Despacho de 3 de julho de 2007, Commune de Champagne e o./Conselho e Comissão, T-212/02, EU:T:2007:194, n.º 94).

34 Por outro lado, é certamente verdade que o exercício das competências que cabem às instituições da União no domínio internacional não pode ficar subtraído ao controlo jurisdicional (v., neste sentido e por analogia, Despacho de 3 de julho de 2007, Commune de Champagne e o./Conselho e Comissão, T-212/02, EU:T:2007:194, n.º 94 e jurisprudência referida). É igualmente verdade, como alega o demandante, que, em virtude do artigo 17.º, n.º 1, TUE, a Comissão, enquanto guardiã dos tratados e dos acordos celebrados em virtude dos mesmos, é obrigada a assegurar a correta aplicação por um país terceiro das obrigações que contraiu por força de um acordo celebrado com a União ou, como no presente caso, com a União e seus Estados-Membros (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2008, C.A.S./Comissão, C-204/07 P, EU:C:2008:446, n.º 94)

35 No entanto, no presente caso, na falta de disposições de direito internacional ou de direito da União que associem, de uma maneira ou de outra, os particulares ao processo de tomada de decisão relativo à implementação do ALCP, o demandante não pode retirar da violação deste acordo pela Confederação Suíça, supondo-a demonstrada, o direito de exigir da Comissão que adote medidas contra ela. Com efeito, se fossem adotadas, essas medidas diriam apenas respeito às relações entre a União e um país terceiro e não às relações das autoridades da União com pessoas singulares ou coletivas. Por conseguinte, mesmo admitindo a existência de uma obrigação de adotar tais medidas, esta não pode

conferir nenhum direito aos particulares (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 13 de junho de 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, n.os 28 a 31, e de 10 de dezembro de 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, n.º 56).

36 Portanto, resulta do que precede que o pedido relativo à omissão é manifestamente inadmissível.

37 Os argumentos apresentados pelo demandante no quadro das suas observações sobre exceção de inadmissibilidade não são, evidentemente, suscetíveis de pôr em causa esta conclusão.

38 Em primeiro lugar, no que diz respeito à questão de saber se a Comissão omitiu a tomada de posição sobre a notificação para cumprir que o demandante lhe enviou e se a sua ação foi interposta dentro dos prazos previstos no artigo 265.º TFUE, segundo parágrafo, basta recordar que, pelas razões expostas nos n.os 28 a 35, acima, o Tribunal Geral considera que a situação do demandante não corresponde a nenhuma das hipóteses em que o direito de intentar uma ação por omissão é conferido a pessoas singulares e coletivas, independentemente da questão de saber se as outras condições de admissibilidade de tal ação estão preenchidas. Por conseguinte, mesmo admitindo que a Comissão se absteve, no presente caso, de tomar posição e que o demandante intentou a sua ação dentro do prazo exigido, essas circunstâncias são irrelevantes.

39 Em segundo lugar, há que salientar que a questão de saber se a Comissão tinha a possibilidade de adotar medidas unilaterais contra a Confederação Suíça e a questão de saber se tinha a obrigação de o fazer não são pertinentes para apreciar a admissibilidade da presente ação por omissão, mas apenas para apreciar o seu mérito (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 29 de setembro de 2011, Ryanair/Comissão, T-442/07, não publicado, EU:T:2011:547, n.º 27). Os argumentos do demandante relativos a estas questões são, portanto, ineficazes.

40 Em terceiro lugar, é importante recordar que o Tratado FUE através dos seus artigos 263.º e 277.º, por um lado, e através do seu artigo 267.º, por outro, mas igualmente através do seu artigo 265.º, estabeleceu um sistema completo de vias de recurso e de meios processuais destinado a garantir a fiscalização da legalidade dos atos das instituições, confiando-o ao juiz da União (v. Acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 92 e jurisprudência referida).

41 Contudo, embora as condições de admissibilidade das ações intentadas diretamente perante o juiz da União devam ser interpretadas à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que consagra o direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva, resulta de uma jurisprudência constante, que este artigo não tem por objetivo modificar o sistema de controlo jurisdicional previsto nos Tratados, e em especial, essas condições. Assim, este artigo não exige, nomeadamente, que um particular possa, de forma incondicional, intentar uma ação contra qualquer abstenção de decidir ou de tomar posição da parte das instituições (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.os 97, 98 e 105 e jurisprudência referida, e de 9 de novembro de 2017, SolarWorld/Conselho, C-205/16 P, EU:C:2017:840, n.os 67 e 68).

42 Neste caso, embora as disposições do artigo 265.º TFUE não possam, à luz do princípio da proteção jurisdicional efetiva, ser interpretadas estritamente, não é menos verdadeiro que, atendendo às condições de admissibilidade das ações por omissão das pessoas singulares e coletivas, recordadas nos n.os 25 e 26, acima, a falta de tomada de posição da Comissão relativamente ao pedido do demandante de adoção de medidas unilaterais contra a Confederação Suíça não pode, em todo o caso, conferir-lhe o direito de intentar tal ação. Por conseguinte, o Tribunal Geral não pode descartar estas condições de admissibilidade, que resultam do Tratado FUE, conforme interpretado por uma jurisprudência constante, sem exceder as competências que lhe são atribuídas (v., neste sentido e por analogia, Despacho de 24 de novembro de 2016, Petraitis/Comissão, C-137/16 P, não publicado, EU:C:2016:904, n.º 24 e jurisprudência referida).

43 Em particular, no que diz respeito à falta no ALCP de previsão de qualquer mecanismo que permita ao demandante dirigir-se a um juiz supranacional ou a um juiz «competente em matéria de direito [da União]», há que salientar que o princípio da proteção jurisdicional efetiva não pode justificar que o juiz da União exceda as competências que lhe são atribuídas com o único objetivo de mitigar essa falta.

44 Por outro lado, contrariamente ao que sugere o demandante, os princípios da efetividade e da equivalência não são transponíveis para o caso em apreço.

45 A este respeito, deve recordar-se que, na falta de regulamentação da União, as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que decorrem para os particulares do direito da União, que são abrangidos pela ordem jurídica interna dos Estados-Membros, não devem ser menos favoráveis do que as das ações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, n.º 28 e jurisprudência referida).

46 Ora, basta constatar que, por definição, esses princípios só podem ser aplicados pelos órgãos jurisdicionais nacionais, mas não pelos órgãos jurisdicionais da União, que aplicam as modalidades processuais previstas pelo próprio direito da União. Por outro lado, agindo dentro dos limites das atribuições que lhes são conferidas pelos Tratados, em conformidade com o princípio do equilíbrio institucional, os órgãos jurisdicionais da União não podem afastar essas modalidades processuais [v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 25 de outubro de 2017, Comissão/Conselho (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, n.º 40].

47 Em todo o caso, mesmo que o pedido de declaração da omissão pudesse ser considerado admissível, o mesmo deveria ser julgado improcedente pelos motivos expostos abaixo.

– ***Quanto à procedência do pedido de declaração da omissão***

48 Resulta de jurisprudência constante que, a fim de decidir da procedência de pedidos de declaração de omissão, há que verificar se, no momento em que a instituição em causa foi convidada a agir, na aceção do artigo 265.º TFUE, impendia sobre a instituição uma obrigação de agir (v. Acórdão de 29 de setembro de 2011, Ryanair/Comissão, T-442/07, não publicado, EU:T:2011:547, n.º 28 e jurisprudência referida).

49 Neste caso, há que salientar que, como a Comissão sustenta com razão, não pode existir, a seu respeito, uma obrigação de adotar medidas unilaterais contra a Confederação Suíça, no caso em apreço, qualquer que seja a posição desta instituição no que se refere à conformidade da cláusula de necessidade com o ALCP.

50 Com efeito, como já foi observado nos n.ºs 31 e 32, acima, nenhuma disposição aplicável a eventuais litígios entre as partes contratantes no ALCP em relação à sua interpretação ou aplicação obriga, nem mesmo autoriza, a Comissão a adotar tais medidas. Apenas lhe é permitido, por força do artigo 19.º do referido acordo, submeter ao Comité Misto um tal litígio.

51 Além disso, por um lado, deve salientar-se que o ALCP foi concluído com a Confederação Suíça, não apenas pela União, mas também por todos os Estados-Membros. Por conseguinte, como salienta, em substância, a Comissão, a adoção eventual de medidas unilaterais contra a Confederação Suíça em razão de uma violação do ALCP implica, pelo menos, o consentimento dos Estados-Membros.

52 Por outro lado, é certo que a Comissão dispõe de um poder de representação externa da União, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, TUE, e este poder habilita-a a conduzir, em nome da União, os contactos necessários com as autoridades suíças, a fim de implementar o presente acordo e garantir a sua correta aplicação por estas. No entanto, isso não significa que possa decidir, exclusivamente com base nesta habilitação, adotar medidas juridicamente vinculativas contra a Confederação Suíça sem ter sido expressamente autorizada pelo Conselho da União Europeia (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2016, Conselho/Comissão, C-660/13, EU:C:2016:616, n.º 36). Com efeito, na falta de qualquer procedimento que enquadre essas medidas, a sua eventual adoção necessitaria, tendo em conta, em particular, as suas consequências potenciais, de promover a conciliação entre os interesses divergentes decorrentes das relações da União com a Confederação Suíça, o que é da competência do Conselho (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2016, Conselho/Comissão, C-660/13, EU:C:2016:616, n.ºs 33 e 39).

53 Além disso, essa obrigação poderia pôr em risco a implementação do ALCP, que se inscreve nos sete acordos setoriais concluídos com a Confederação Suíça, com o objetivo de estreitar os laços económicos entre a União e esse país terceiro e que tem, em particular, por objetivo realizar entre as partes contratantes a livre circulação de pessoas com base nas disposições aplicáveis na União (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Reino Unido/Conselho C-656/11, EU:C:2014:97, n.ºs 53 e 55).

54 De facto, para efeitos da resolução de litígios relativos à interpretação do ALCP e à sua aplicação, é essencial que as instituições da União e os Estados-Membros disponham de um poder de apreciação, senão discricionário, pelo menos suficientemente extenso para promover as conciliações necessárias entre os interesses divergentes decorrentes das relações com a Confederação Suíça e para determinar a estratégia mais apropriada em relação à proteção do interesse da União e dos interesses dos cidadãos e dos operadores da União (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 6 de dezembro de 2001, Area Cova e o./Conselho e Comissão, T-196/99, EU:T:2001:281, n.ºs 122 a 124 e jurisprudência referida).

55 Deve-se acrescentar que a falta de qualquer disposição no ALCP que preveja a adoção, pelas partes contratantes, de medidas unilaterais, fora as disposições relativas à não renovação ou à denúncia deste acordo, bem como o conteúdo das disposições do seu artigo 19.º, relativas à resolução de litígios pelo Comité Misto, que, por força do artigo 14.º, se pronuncia de comum acordo, demonstram a vontade das referidas partes contratantes de privilegiar a negociação e o consenso, a fim de garantir o bom funcionamento deste acordo.

56 Por conseguinte, não existia, nas circunstâncias do caso em apreço, a obrigação de a Comissão adotar, contra a Confederação Suíça, as medidas solicitadas pelo demandante. Assim, supondo que a Comissão se absteve de tomar posição ou de decidir sobre esse pedido, essa abstenção não constituiu, em todo o caso, uma omissão.

57 A aplicação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, invocados pelo demandante, não podem pôr em causa estas conclusões.

58 Segundo uma jurisprudência constante, o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima estende-se a qualquer indivíduo ao qual uma instituição da União gerou expectativas fundadas ao dar-lhe garantias precisas. Quanto ao princípio da segurança jurídica, o mesmo implica que a legislação da União seja certa e que a sua aplicação seja previsível para os seus destinatários (v. Acórdão de 17 de fevereiro de 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e o./Conselho, T-14/14 e T-87/14, EU:T:2017:102, n.ºs 191 e 192 e jurisprudência referida).

59 Ora, por um lado, no que se refere ao princípio da proteção da confiança legítima, há que salientar que o demandante não recebeu nenhuma garantia específica quanto à adoção, pela Comissão, de medidas unilaterais contra a Confederação Suíça devido a violações do ALCP por parte deste país terceiro.

60 Assim, como já foi referido, nenhuma disposição aplicável obriga, nem mesmo habilita a Comissão a adotar, por si só, essas medidas que, em todo o caso, requerem o consentimento dos Estados-Membros e do Conselho (v. n.os 50 a 52, acima).

61 Por outro lado, nas mensagens de correio eletrónico de 30 de maio e 7 de junho de 2018 da Comissão e na carta de 20 de dezembro de 2018 do SEAE, as autoridades da União apenas forneceram garantias gerais quanto ao compromisso de fazer o que era possível para garantir a correta aplicação do ALCP e o respeito pelos direitos dos cidadãos da União na Suíça e quanto ao compromisso de acompanhar o processo legislativo de alteração da cláusula de necessidade neste país, em ligação com as autoridades do mesmo (v. n.os 5 e 8, acima).

62 Por outro lado, no que diz respeito ao princípio da segurança jurídica, resulta, de maneira clara e inequívoca, das disposições do ALCP que este acordo não prevê, neste momento, qualquer outro processo de resolução de litígios diferente do previsto no seu artigo 19.º, que permite às partes contratantes submeter qualquer litígio desta natureza ao Comité Misto, sem obrigação, para este último, de chegar a uma resolução do referido litígio. Por conseguinte, no estado atual do direito aplicável, o ALCP não fornece à Comissão nenhum outro meio legal para preservar os direitos que para os cidadãos da União decorrem do ALCP no território suíço a não ser submeter ao Comité Misto qualquer questão relativa à conformidade com este acordo das disposições da lei suíça e das medidas administrativas tomadas em aplicação desse direito.

63 Por outro lado, como foi salientado no n.º 33, a adoção, na falta de qualquer procedimento aplicável, de medidas unilaterais por uma das partes contratantes do ALCP contra a outra parte, por motivo da violação, por esta última, das suas obrigações por força desse acordo, não oferece, por definição, garantia quanto ao resultado do litígio entre essas partes.

64 Nas suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade, o demandante põe em causa a legalidade das disposições do ALCP, pelo motivo de este não prever o acesso a um tribunal independente para resolver os litígios relacionados com a aplicação deste acordo. No entanto, essas considerações não podem pôr em causa a falta, no presente caso, de obrigação da Comissão de adotar medidas contra a Confederação Suíça.

65 Com efeito, por um lado, deve salientar-se que o artigo 11.º do ALCP prevê um direito de recurso para as pessoas abrangidas por esse acordo perante as autoridades competentes e, em particular, perante a instância judiciária nacional competente. No caso em apreço, resulta dos elementos dos autos que o demandante pôde apresentar recurso no TAF contra a decisão de não o autorizar a exercer a cargo do seguro de doença obrigatório. Apesar de o demandante contestar a interpretação adotada por esse tribunal do ALCP e do direito da União aplicável, não demonstra que esse tribunal não tenha decidido de forma independente. A este respeito, deve recordar-se que, segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o modo de nomeação dos juízes, invocado no presente processo pelo demandante, não pode, por si só, suficiente para colocar em dúvida a sua independência (v., neste sentido, Tribunal EDH, 18 de maio de 1999, Ninn-Hansen c. Dinamarca, EC:ECHR:1999:0518DEC002897295, e 26 de agosto de 2003, Filippini c. Sant-Marin, EC:TEDH:2003:0826DEC001052602). Por outro lado, também resulta dos elementos dos autos que o Acórdão do Tribunal Arbitral dos Seguros do cantão de Genebra de 3 de julho de 2019 pode ser objeto de recurso perante o Tribunal Federal suíço. O demandante não demonstra, portanto, que, neste caso, não exista acesso a um tribunal independente para resolver os litígios que o opõem ou que opõem os seus empregadores às autoridades suíças, relativos ao seu direito de exercer a profissão de médico no cantão de Genebra.

66 Por outro lado e em todo o caso, o facto de não existir nenhum mecanismo previsto pelo ALCP que permita ao juiz da União pronunciar-se sobre a aplicação pelas autoridades suíças deste acordo e do direito da União não pode, por si só, dar origem, em relação à Comissão, a uma obrigação de tomar medidas unilaterais contra a Confederação Suíça. A esse respeito, basta recordar que, como foi

constatado nos n.os 51 e 54, acima, a adoção de tais medidas requer, pelo menos, o consentimento dos Estados-Membros e a autorização do Conselho e, além do mais, não pode revestir um caráter imperativo, atendendo ao extenso poder de apreciação necessário para promover as conciliações necessárias e determinar a estratégia mais apropriada.

67 Nestas condições, mesmo que o pedido de declaração da omissão fosse admissível, só podia, em todo o caso, ser julgado improcedente por ser manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

Quanto ao pedido com vista a desencadear a responsabilidade extracontratual da União em razão da alegada inação ilícita da Comissão

68 O demandante alega que sofre, desde 2013, um dano contínuo como resultado da sua incapacidade de exercer, a título liberal, a medicina no cantão de Genebra e que esse dano irá prolongar-se até pelo menos 2021. Esse dano inclui, na sua opinião, a perda de rendimentos, incluindo a perda de rendimentos futuros relativos ao pagamento de uma pensão de reforma, bem como o dano moral. No quadro das suas observações sobre a exceção de inadmissibilidade, o demandante alega que, na hipótese de o Tribunal Geral não declarar a inação ilícita da Comissão, deveria declarar que ele sofreu um dano anormal, especial, contínuo e evolutivo e que o ALCP é manifestamente ilegal, de modo que o Tribunal Geral deveria, no mínimo, reconhecer a responsabilidade objetiva da União e reparar, em consequência, os seus danos.

69 A Comissão sustenta que o pedido de indemnização é desprovido de fundamento.

70 No âmbito do seu pedido de indemnização, o demandante apresenta, por um lado, um pedido de indemnização destinado à reparação dos danos que já sofreu desde 2013 com fundamento, a título principal, na inação ilícita da Comissão, e a título subsidiário, na responsabilidade objetiva e, por outro lado, um pedido que visa a imposição de uma sanção pecuniária compulsória, em razão do dano que continuará a sofrer até que a Confederação Suíça cumpra o ALCP ou que uma das partes deste acordo o denuncie. É necessário começar pelo exame do pedido relativo à sanção pecuniária compulsória.

– Quanto ao pedido destinado à imposição de uma sanção pecuniária compulsória

71 A título preliminar, deve recordar-se que a ação de indemnização baseada no artigo 268.º e no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE é uma via processual autónoma, à qual é atribuída uma função particular no âmbito do sistema das vias processuais e que está subordinada a condições de exercício concebidas em atenção ao seu objetivo específico. Diferencia-se do recurso de anulação na medida em que não se destina à supressão de uma medida determinada, mas à reparação do dano causado por uma instituição (v. Acórdão de 24 de outubro de 2000, Fresh Marine/Comissão, T-178/98, EU:T:2000:240, n.º 45 e jurisprudência referida).

72 Nestas condições, no quadro de uma ação de indemnização baseada no artigo 268.º e no artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, o juiz da União não é competente para impor uma sanção pecuniária compulsória à instituição à qual a responsabilidade pelo dano alegado é imputada. Com efeito, a imposição de uma sanção pecuniária compulsória não pode ter por objetivo reparar o dano sofrido, mas apenas obrigar a instituição a pôr fim à violação do direito da União que lhe é imputada, seja adotando, seja suprimindo uma medida determinada (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália, C-496/09, EU:C:2011:740, n.os 42 a 45).

73 Por conseguinte, o pedido do demandante relativo à sanção pecuniária compulsória só pode ser julgado manifestamente inadmissível.

74 Em todo o caso, deve recordar-se que, segundo uma jurisprudência constante, o desencadear da responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, por facto ilícito dos seus órgãos está subordinado à reunião de um conjunto de condições, a saber, a ilegalidade do comportamento imputado às instituições, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o dano invocado (v. Despacho de 6 de setembro de 2011, Mugraby/Conselho e Comissão, T-292/09, não publicado, EU:T:2011:418, n.º 54 e jurisprudência referida). Em particular, deve recordar-se que qualquer dano cuja reparação é pedida no âmbito de uma ação de responsabilidade extracontratual da União nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE deve ser real e certo, o que cabe ao demandante provar. Incumbe a este último apresentar provas concludentes da existência e da extensão do dano que invoca (v. Acórdão de 6 de setembro de 2018, Klein/Comissão, C-346/17 P, EU:C:2018:679, n.º 147 e jurisprudência referida).

75 Ora, supondo que a sanção pecuniária compulsória que o demandante pede ao Tribunal Geral que imponha à Comissão se destina a reparar o dano futuro que continuará a sofrer enquanto a aplicação da cláusula de necessidade for mantida em relação a si, tal dano não pode, por definição, ser considerado real e certo, na aceção da jurisprudência. O pedido relativo à sanção pecuniária compulsória só pode, portanto, em todo o caso, ser julgado improcedente por ser manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

– Quanto ao pedido destinado à condenação da União na reparação do dano sofrido pelo demandante desde 2013

76 Recorde-se que, no que se refere à ilegalidade do comportamento imputado às instituições, que constitui uma das três condições cuja reunião é necessária para desencadear a responsabilidade extracontratual da União, a jurisprudência exige que seja demonstrada uma violação suficientemente caracterizada de uma regra jurídica que tenha por objetivo conferir direitos aos particulares. No que diz respeito à exigência segundo a qual a violação deve ser suficientemente caracterizada, o critério decisivo que permite considerar que ela está cumprida é o do desrespeito, manifesto e grave, pela instituição em causa, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação. Quando essa instituição apenas dispõe de uma margem de apreciação consideravelmente reduzida, ou inexistente, a simples infração aodireito da União pode ser suficiente para demonstrar a existência de uma violação suficientemente caracterizada (v. Despacho de 6 de setembro de 2011, Mugraby/Conselho e Comissão, T-292/09, não publicado, EU:T:2011:418, n.º 55 e jurisprudência referida).

77 Ora, no presente caso, por um lado, basta recordar que, como foi constatado no n.º 35, acima, na falta de disposições de direito internacional ou de direito da União que associem, de uma maneira ou de outra, os particulares ao processo decisório relativo à implementação do ALCP, mesmo na hipótese de a Comissão ter incumprido as suas obrigações ao não adotar medidas contra a Confederação Suíça, esse suposto incumprimento não pode ser considerado como a violação de uma regra jurídica que visa conferir direitos aos particulares.

78 Por outro lado, e em todo o caso, deve recordar-se que, como foi afirmado nos n.os 50 a 52 e 60, acima, a Comissão não está habilitada a adotar tais medidas no quadro da implementação do ALCP e não poderia, em todo o caso, fazê-lo sem que os Estados-Membros e o Conselho o houvessem consentido. Além disso, como o Tribunal Geral salientou no n.º 54, acima, para efeitos da resolução de litígios respeitantes à interpretação do ALCP e à sua aplicação, é essencial que as instituições da União e os Estados-Membros disponham de um poder de apreciação, senão discricionário, pelo menos suficientemente amplo para os fins de promover as conciliações necessárias entre os interesses divergentes resultantes das relações com a Confederação Suíça e de determinar a estratégia mais apropriada tendo em conta a proteção do interesse da União e dos interesses dos cidadãos e operadores da União. Portanto, a abstenção da Comissão em adotar as medidas solicitadas pelo

demandante não pode constituir, de forma alguma, um desrespeito manifesto e grave, por essa instituição, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação e, em consequência, uma violação suficientemente caracterizada, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 76, acima.

79 Pelas mesmas razões expostas nos n.os 58 a 63, acima, os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica não podem pôr em causa essas considerações.

80 Resulta de tudo o que precede que o pedido de indemnização do demandante apresentado com base na alegada inação ilícita da Comissão deve ser julgado improcedente por ser manifestamente desprovido de fundamento jurídico, sem que haja necessidade de examinar a existência de um dano e um nexo entre esse dano e a inação imputada à Comissão.

81 No que se refere à argumentação apresentada a título subsidiário nas observações do demandante sobre a exceção de inadmissibilidade, com vista a que o Tribunal Geral condene a Comissão a reparar os danos alegados com fundamento na responsabilidade objetiva, sem que seja necessário pronunciar-se sobre a questão de saber se esta argumentação vem em apoio de pedidos autónomos ou contém fundamentos novos e se, se for o caso, tais pedidos ou fundamentos são admissíveis, deve salientar-se que tal argumentação é manifestamente desprovida de fundamento jurídico.

82 Com efeito, o Tribunal de Justiça já constatou que o direito da União não prevê, no seu estado atual, um regime que permita colocar em causa a responsabilidade da União na falta de um comportamento ilegal de um órgão desta última (v., neste sentido, Acórdão de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.os 167 e 179). Esta jurisprudência é transponível, no caso em apreço, sendo as disposições do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, no essencial, análogas às disposições do antigo artigo 288.º, n.º 2, CE, no qual a referida jurisprudência se baseia.

83 O pedido com vista à condenação da União à reparação dos danos sofridos pelo demandante desde 2013 deve, portanto, ser julgado improcedente por ser manifestamente desprovido de fundamento jurídico.

Quanto ao pedido de anulação da alegada recusa de agir da Comissão e ao pedido com vista a desencadear a responsabilidade extracontratual da União respetivo

Quanto ao pedido de anulação da alegada recusa em agir da Comissão

84 O demandante alega que a carta do SEAE de 22 de dezembro de 2018 deve se considerada uma recusa em agir da parte da Comissão, uma vez que esta reconhece a existência de uma violação do ALCP por parte da Confederação Suíça e que, contrariamente ao que é sustentado nessa carta, tinha a possibilidade de adotar medidas unilaterais contra esse país terceiro.

85 A Comissão sustenta que o pedido de anulação é inadmissível, em primeiro lugar, porque ela não é autora da carta de 22 de dezembro de 2018, em segundo lugar, porque o conteúdo dessa carta é informativo e, em terceiro lugar, porque essa carta não produz nenhum efeito jurídico obrigatório.

86 No caso em apreço, supondo que a carta do SEAE de 20 de dezembro de 2018 deva ser analisada como uma recusa clara da Comissão em atender ao convite a agir do demandante, o pedido de anulação deve ser julgado improcedente por ser manifestamente inadmissível.

87 A este respeito, por um lado, há que recordar que, como resulta do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, quando um recurso de anulação é interposto por uma pessoa singular ou coletiva contra um ato de que não seja destinatária, esse ato deve dizer-lhe, nomeadamente, diretamente respeito. Nos

termos de uma jurisprudência constante, o pressuposto de a medida objeto do recurso dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva exige estejam cumulativamente preenchidas duas condições, a saber, que a medida impugnada, em primeiro lugar, produza diretamente efeitos na situação jurídica dessa pessoa e, em segundo lugar, não deixe nenhum poder de apreciação aos respetivos destinatários encarregues da sua execução, tendo esta caráter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras normas intermédias (v. Acórdão de 28 de fevereiro de 2019, Conselho/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, n.º 44 e jurisprudência referida).

88 Neste caso, basta salientar que a primeira das condições cumulativas estabelecidas pela jurisprudência não está preenchida. Com efeito, foi constatado no n.º 29, acima, que as medidas adotadas pela Comissão contra a Confederação Suíça não eram, por si sós, suscetíveis de alterar de forma caracterizada a situação jurídica do demandante relativamente ao seu direito de exercer a profissão de médico no cantão de Genebra. Em consequência, a recusa de adotar tais medidas também não pode produzir diretamente efeitos na situação jurídica do demandante. Assim, sem que seja necessário examinar as outras condições de admissibilidade estabelecidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, basta salientar que o ato controvertido não diz diretamente respeito ao demandante.

89 Por outro lado, foi salientado no n.º 35, acima, que não tendo o demandante o direito de exigir que a Comissão adote medidas unilaterais contra a Confederação Suíça, dizendo essas medidas respeito apenas às relações da União e dos Estados-Membros com um país terceiro, o mesmo não podia ser autorizado a submeter à fiscalização do juiz da União a omissão de as adotar. Pelas mesmas razões, mesmo supondo que, no caso em apreço, a Comissão não só omitiu a adoção dessas medidas, como também se recusou a fazê-lo, o pedido de anulação dessa recusa só pode ser julgado manifestamente inadmissível.

Quanto ao pedido destinado a desencadear a responsabilidade extracontratual da União

90 Como foi indicado no n.º 22, acima, os pedidos com vista «[à anulação da] decisão de recusa implícita de indemnizar os danos sofridos pelo demandante como resultado dessa violação» devem ser analisados como tendo em vista, implícita, mas necessariamente, a condenação da União à reparação dos danos sofridos, com base nos artigos 268.º e 340.º TFUE. A argumentação recordada no n.º 68, acima, vem, portanto, em apoio desse pedido.

91 A Comissão sustenta que o demandante não pode utilmente pedir ao Tribunal Geral para ser indemnizado pelos danos alegadamente causados pela sua recusa em agir, uma vez que ela não é responsável pelas violações do ALCP cometidas pelas autoridades suíças.

92 Pelas mesmas razões expostas nos n.ºs 77 a 82, acima, o pedido de indemnização do demandante, com base na alegada recusa da Comissão de dar sequência ao seu convite a agir, deve, de qualquer forma, ser julgado improcedente por ser, em todo o caso, desprovido de fundamento jurídico. Com efeito, mesmo supondo que a carta de 20 de dezembro de 2018 do SEAE contém tal recusa, esta não pode ser considerada nem uma violação, pela Comissão, de uma regra jurídica com o objetivo de conferir direitos a particulares, na aceção da jurisprudência, nem um desrespeito manifesto e grave, por essa instituição, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação e, em consequência, uma violação suficientemente caracterizada de tal regra jurídica. Além disso, essa recusa não pode ser considerada constitutiva de uma violação do princípio da proteção da confiança legítima ou do princípio da segurança jurídica. Por último, não existe um nexo de causalidade direto entre a alegada recusa da Comissão e os danos invocados pelo demandante, não sendo essa recusa, como foi constatado no n.º 88, acima, suscetível de produzir diretamente efeitos jurídicos na situação do demandante.

93 Em conclusão, resulta do que precede que a ação deve ser julgada improcedente, por ser, em parte, manifestamente inadmissível e, em parte, manifestamente desprovida de fundamento jurídico.

Quanto às despesas

94 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

95 No caso em apreço, tendo o demandante sido vencido, há que condená-lo nas despesas, conforme foi pedido pela Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

1) A ação é julgada improcedente.

2) Nathaniel Magnan é condenado nas despesas.

Feito no Luxemburgo, em 25 de setembro de 2019.

O Secretário
E. Coulon

O Presidente
D. Gratsias