Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 25. septembra 2019*

„Tožba zaradi nedelovanja, za plačilo odškodnine in razglasitev ničnosti – Prosto gibanje delavcev – Svoboda izbire poklica – Sporazum med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb – Domnevna kršitev tega sporazuma s švicarskimi zakoni in podzakonskimi predpisi o opravljanju zdravniškega poklica – Predlog za sprejetje ukrepov proti Švici in odškodninski zahtevek zaradi utrpljene škode – Odgovor ESZD – Tožba, ki delno očitno ni dopustna in ki je delno očitno povsem brez pravne podlage“

V zadevi T-99/19,

Nathaniel Magnan, stanujoč v Aix-en-Provenceu (Francija), ki ga zastopa J. Fayolle, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo H. Støvlbæk, J. Hottiaux in M. Šimerdová, agenti,

tožena stranka,

zaradi, prvič, predloga na podlagi člena 265 PDEU za ugotovitev, da je Komisija nezakonito opustila sprejetje ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo zaradi domnevne kršitve Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb (UL 2009, L 353, str. 71), podpisanega 21. junija 1999 v Luxembourgu, drugič, predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti odločitve Komisije, da ne bo sprejela ukrepov proti Švicarski konfederaciji, ki izhaja iz dopisa Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) z dne 20. decembra 2018, in tretjič, predloga na podlagi členov 268 in 340 PDEU za povrnitev škode, ki naj bi nastala tožeči stranki leta 2013 zaradi kršitve Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi strani o prostem pretoku oseb, in plačilo periodične denarne kazni,

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi D. Gratsias (poročevalec), predsednik, A. Dittrich, sodnik, in R. Frendo, sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

* Jezik postopka: francoščina.

Sklep

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, Nathaniel Magnan, je zdravnik splošne medicine s francoskim državljanstvom.

2 Tožeča stranka je 20. julija 2013 pri kantonskih organih v Ženevi (Švica) vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za opravljanje svojega poklica v tem kantonu.

3 Z odločbama z dne 1. oktobra 2013 so kantonski organi v Ženevi tožeči stranki dovolili, da svoj poklic opravlja na lastno odgovornost, ne pa tudi v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zadnjenavedena odločitev temelji na členu 55a Loi fédérale suisse du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (švicarski zvezni zakon z dne 18. marca 1994 o zdravstvenem zavarovanju), poimenovanem „klavzula o potrebi“ (v nadaljevanju: klavzula o potrebi), in na Ordonnance du Conseil fédéral suisse du 3 juillet 2013 sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (odlok švicarskega zveznega sveta z dne 3. julija 2013 o omejevanju dovoljenja ponudnikom storitev, da te izvajajo v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja). Klavzula o potrebi omogoča, da Conseil fédéral suisse (švicarski zvezni svet) izdajo dovoljenja zlasti za to, da lahko zdravniki svoj poklic opravljajo v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, pogojuje s predložitvijo dokaza o potrebi, kar pa ne velja za osebe z vsaj triletnimi delovnimi izkušnjami v švicarski ustanovi s priznanim podiplomskim programom. Švicarski zvezni svet je z odlokom z dne 3. julija 2013 uporabil to možnost, saj je določil, da se zdravnikom, na katere se nanaša klavzula o potrebi, dovoli opravljanje poklica v breme obveznega zavarovanja, le če ni doseženo največje število vseh zdravnikov, določeno v prilogi po kantonih in specializacijah.

4 Tožeča stranka je 15. novembra 2013 zoper odločitev, da ne sme opravljati poklica zdravnika splošne medicine v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, vložila tožbo pri Tribunal administratif fédéral suisse (upravno sodišče, Švica; v nadaljevanju: TAF). To sodišče je s sodbo z dne 19. marca 2018 navedeno tožbo zavrnilo kot neutemeljeno. Predvsem je menilo, da bi bila klavzula o potrebi, tudi če bi bila z njo vzpostavljena posredna diskriminacija zdravnikov državljanov držav članic, upravičena z razlogi javnega zdravja, kar je v skladu s sodno prakso sodišč Evropske unije (točka 9.7 navedene sodbe). Poleg tega je še navedlo, da odločitev, ki jih sprejme na področju zdravstvenega zavarovanja, ni mogoče izpodbijati pred Tribunal fédéral (zvezno sodišče, Švica), zato je njegova sodba dokončna (točka 12 navedene sodbe).

5 Tožeča stranka je maja 2018 o tem položaju obvestila Evropsko komisijo. Pristojni upravni uslužbenec Komisije (v enoti E5 za strokovne kvalifikacije in znanja iz generalnega direktorata (GD) za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter MSP) ji je odgovoril z elektronskima sporočiloma z dne 30. maja in 7. junija 2018. Obvestil jo je, da je Komisija seznanjena s položajem v Švici in da skupaj s švicarskimi organi poskuša najti rešitev, zato ji ne more sporočiti uradnega stališča Komisije o sodbi TAF z dne 19. marca 2018. Predvsem naj bi po njegovih informacijah švicarski organi preučevali spremembe nekaterih delov švicarskega zveznega zakona o zdravstvenem zavarovanju.

6 Dve švicarski zavarovalnici, pristojni za obvezno zdravstveno zavarovanje, sta 23. avgusta 2018 pri Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (arbitražno sodišče za zavarovanja v kantonu Ženeva, Švica) vložili zahtevo za poravnavo zoper združenje SOS médecins v Ženevi zaradi izplačila zneska v višini povračil za račune več zdravnikov članov tega združenja, ki niso imeli dovoljenja za opravljanje poklica v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zdravnik, ki vodi združenje SOS médecins v Ženevi, je z elektronskim sporočilom z dne 19. oktobra 2018 sporočil, da mora začasno ustaviti dejavnost teh zdravnikov, med katerimi je tudi tožeča stranka. Ti so bili nato znova vključeni 8. novembra 2018 po obravnavi, ki je potekala v okviru zgoraj navedenega postopka poravnave. Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (arbitražno sodišče za zavarovanja

v kantonu Ženeva) je 3. julija 2019 izreklo sodbo, s katero je navedenemu združenju naložilo plačilo zneska v višini računov, povrnjenih zdravnikom članom tega združenja, za katere se je štelo, da nimajo dovoljenja za opravljanje poklica v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja.

7 Tožeča stranka je 22. oktobra 2018 na Komisijo naslovila pisni poziv, v katerem je od nje zahtevala, prvič, naj zoper Švicarsko konfederacijo „sprejme vse pravne ukrepe, dovoljene“ s Sporazumom med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb (UL 2009, L 353, str. 71; v nadaljevanju: SPPO), da se takoj preneha diskriminacija zdravnikov državljanov Unije, in drugič, naj se ji povrne gospodarska škoda, ki naj bi jo utrpela od leta 2013 in naj bi znašala 1.281.444 švicarskih frankov (CHF) (približno 1.121.650 EUR). V tem pozivu je navedla, da je bila od leta 2013 posredno diskriminirana, ker ni mogla postati zdravnik splošne medicine v kantonu Ženeva in ker so bile njene dejavnosti v združenju SOS médecins v Ženevi od 19. oktobra 2018 začasno ustavljene. Trdila je, da je bila ta diskriminacija v nasprotju s sodno prakso sodišč Unije in da zoper sodbo TAF nima možnosti vložitve pravnega sredstva na nacionalni ali nadnacionalni ravni. Po njenem mnenju je zaradi kršitve SPPO, ki naj bi bila posledica te diskriminacije, ki se uporablja za vse zdravnike državljane Unije, Komisiji kot varuhinji Pogodb in uporabe prava Unije v skladu s členom 17(1) PEU naložena dolžnost ukrepanja, vendar ni od leta 2013 v zvezi s tem sprejela nobenega ukrepa.

8 Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) je 20. decembra 2018 na tožečo stranko naslovila dopis v odgovor na njen dopis z dne 22. oktobra 2018, naslovljen na Komisijo. V navedenem dopisu je ESZD zagotovila tožeči stranki, da si ta služba in Komisija na vso moč prizadevata za zagotovitev pravilne uporabe SPPO in spoštovanje pravic državljanov Unije v Švici. V njem je navedla, da že od leta 2013 potekajo neprekinjene razprave s švicarskimi organi glede vprašanja omejevanja dostopa zdravnikov na trg dela v Švici, še zlasti v kantonu Ženeva, vendar se ti organi in organi Unije ne strinjajo glede razlage SPPO in pravne presoje klavzule o potrebi. ESZD je pojasnila, da organi Unije, ker ne obstaja mehanizem za reševanje sporov, nimajo na voljo sredstev za spodbuditev rešitve, saj pogodbenici nista sklenili sporazuma, ter da so, ker se te pomanjkljivosti zavedajo, švicarskim organom predlagali pogajanja o institucionalnem okvirnem sporazumu, ki bi omogočil arbitražo in predložitev zadev Sodišču Evropske unije glede vprašanj v zvezi s pojmi prava Unije, da bi tako zagotovili enotno razlago sporazumov, sklenjenih s Švicarsko konfederacijo, ter zagotovili enake pravice in obveznosti. K temu je še dodala, da organi Unije pozorno spremljajo postopek, v katerem švicarski organi pripravljajo nov zakon, ki naj bi nadomestil klavzulo o potrebi.

Postopek in predlogi strank

9 Tožeča stranka je 18. februarja 2019 vložila to tožbo.

10 Splošno sodišče je 9. aprila 2019 Komisiji posredovalo tožbo in jo pozvalo, naj v odgovoru na tožbo odgovori na vprašanje.

11 Komisija je 20. junija 2019 vložila ugovor nedopustnosti in odgovorila na vprašanje Splošnega sodišča.

12 Tožeča stranka je 6. avgusta 2019 predložila stališče glede ugovora nedopustnosti.

13 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– prvič, na podlagi člena 265 PDEU ugotovi, da Komisija od leta 2013 nezakonito ni sprejela nobenih prilagojenih ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo, ter Komisiji na podlagi členov 268 in 340 PDEU naloži, naj ji plača 1.141.198,10 EUR za škodo, ki jo je utrpela od leta 2013, in periodično denarno kazen v višini 500 EUR na dan, dokler švicarski organi ne začnejo spoštovati SPPO ali do odstopa ene od strank tega sporazuma;

– drugič, na podlagi člena 263 PDEU razglasi ničnost odločitve z dne 20. decembra 2018 o implicitni zavrnitvi nujnega sprejetja pravnih in materialnih ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo zaradi kršitve SPPO in odločitve o implicitni zavrnitvi povrnitve škode, nastale zaradi te kršitve.

14 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot očitno nedopustno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

15 V skladu s členom 126 Poslovnika lahko Splošno sodišče, če tožba očitno ni dopustna ali če je očitno brez pravne podlage, na predlog sodnika poročevalca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom, ne da bi nadaljevalo postopek.

16 V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno, zato bo odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek.

17 Uvodoma je treba ugotoviti, da je treba to tožbo razlagati, kot da primarno vsebuje predloge za ugotovitev nedelovanja, s katerimi se Splošnemu sodišču predlaga, naj na podlagi člena 265 PDEU ugotovi nezakonito neukrepanje Komisije, ter predloge, na podlagi katerih naj Splošno sodišče Komisiji na podlagi členov 268 in 340 PDEU naloži plačilo odškodnine in periodične denarne kazni tožeči stranki zaradi škode, ki naj bi jo utrpela. Predloge za razglasitev ničnosti „odločitve z dne 20. decembra 2018 o implicitni zavrnitvi nujnega sprejetja pravnih in materialnih ukrepov zoper [Švicarsko konfederacijo] zaradi kršitve SPPO“ je treba obravnavati, kot da so bili vloženi podredno, saj temeljijo na predpostavki, da je Komisija odločila o predlogih tožeče stranke, ne pa – kot primarni predlogi – na predpostavki, da je sprejetje odločitve opustila. Glede predlogov, ki so bili prav tako predloženi podredno in katerih namen je razglasitev ničnosti „odločitve o implicitni zavrnitvi povrnitve škode, ki jo je tožeča stranka utrpela zaradi te kršitve“, je treba njihovo opredelitev spremeniti v odškodninske zahtevke zoper Unijo na podlagi členov 268 in 340 PDEU.

Predlogi za ugotovitev nedelovanja in povezani odškodninski zahtevki

Predlogi za ugotovitev nedelovanja

18 Tožeča stranka trdi, da je s klavzulo o potrebi vzpostavljena posredna diskriminacija med švicarskimi zdravniki, ki so se večinoma usposobili v Švici in se torej ta klavzula nanje ne nanaša, ter zdravniki državljani katere od držav članic, ki so se večinoma usposobili v Uniji in se prepoved opravljanja poklica v breme švicarskega obveznega zdravstvenega zavarovanja nanje neposredno nanaša. S to klavzulo naj bi bila poleg tega vzpostavljena še diskriminacija med zdravniki z vsaj triletnimi delovnimi izkušnjami v švicarski ustanovi s priznanim podiplomskim programom in preostalimi zdravniki. Uvedba te klavzule naj bi pomenila kršitev členov 2, 7 in 13 SPPO in člena 55 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL 2005, L 255, str. 22) ter neupoštevanje sodne prakse Sodišča, ki jo mora Švicarska konfederacija upoštevati na podlagi člena 16(2) SPPO. Poleg tega naj švicarski organi ne bi upoštevali načela vzajemnosti. Tožeča stranka trdi, da je v obrazložitvi sodbe TAF z dne 19. marca 2018, v kateri je bila zadevna diskriminacija upravičena s cilji javnega zdravja, napačno uporabljeno pravo z vidika sodne prakse Sodišča in da ta obrazložitev z znanstvenega vidika ni veljavna. Vsekakor naj bi bilo s klavzulo o potrebi kršeno načelo sorazmernosti. Tožeča stranka k temu še dodaja, da je v zvezi z njo zadevna diskriminacija še večja, ker za izvzetje iz klavzule o potrebi ni mogoče upoštevati njenih izkušenj v združenju SOS médecins v Ženevi in ker se v javnih upravnih službah v kantonu Ženeva

uporablja direktiva, v skladu s katero je naloženo prednostno zaposlovanje lokalnih iskalcev zaposlitve v primerjavi s čezmejnimi delavci. Zaradi negotovosti, ali bo lahko še naprej opravljala poklic v združenju SOS médecins v Ženevi, naj bi bila postavljena v položaj pravne negotovosti.

19 Tožeča stranka glede zatrjevanega nedelovanja Komisije trdi, da je iz dopisa z dne 20. decembra 2018 razvidna implicitna zavrnitev ukrepanja. Po njenem mnenju navedba iz tega dopisa, da ne obstaja nobeno sredstvo za spodbuditev rešitve, ker med pogodbenicami ne obstaja sporazum, ni točna, saj naj bi imela Unija kadar koli možnost odpovedati katerega od sedmih sektorskih sporazumov, sklenjenih s Švicarsko konfederacijo, med njimi SPPO, ali začasno zadržati njihove učinke, lahko pa bi tudi vplivala na sodelovanje švicarskih organov v različnih evropskih programih. Po mnenju tožeče stranke bi morala Komisija ob upoštevanju svoje naloge varuhinje Pogodb ter v skladu z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj v obravnavani zadevi ukrepati, da bi tako zaščitila pravni red Unije in zavarovala pravice državljanov Unije. Njeno neukrepanje naj bi bilo mogoče izpeljati zlasti iz tega, da naj bi bila od leta 2013 seznanjena s položajem zdravnikov državljanov Unije in naj se ne bi odzvala na ohranitev ponavljajočih se ovir za prosti pretok oseb, ki naj bi izhajale iz švicarske zakonodaje.

20 Komisija trdi, da predlogi za ugotovitev nedelovanja niso dopustni. Prvič, tožeča stranka naj ne bi imela pravice vložiti tožbo zaradi nedelovanja, s katero ne predlaga ugotovitve, da Komisija ni sprejela aktov, ki imajo zanjo pravne učinke in zoper katere bi lahko vložila ničnostno tožbo. Drugič, Komisija trdi, da ima v obravnavani zadevi pravico do prostega preudarka, kot je tista glede sprožitve postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki izključuje pravico kogar koli, da od nje zahteva sprejetje stališča v določenem smislu. Poleg tega Komisija trdi, da je sprejela vse pravne ukrepe, dovoljene na podlagi SPPO, da bi zagotovila prenehanje diskriminacije v odnosu do zdravnikov Unije. V zvezi s tem je navedla, da je na vsakem letnem sestanku Skupnega odbora iz SPPO na podlagi člena 19 tega sporazuma, s katerim je Skupnemu odboru dodeljena pristojnost za strogo politično reševanje sporov med pogodbenicami, načela vprašanje združljivosti švicarske zakonodaje z določbami tega sporazuma. Njene pobude naj bi tako omogočile napredek glede več odprtih vprašanj, zlasti vprašanja prenove medsektorske direktive v kantonu Ženeva. Za reševanje sporov med pogodbenicami SPPO naj ne bi obstajal noben drug mehanizem, še zlasti ne zavezujoč. Nazadnje, Uniji naj ne bi bilo mogoče naložiti obveznosti odpovedi ali začasnega zadržanja učinkov SPPO, ki naj bi bil del zelo kompleksnega pogodbenega odnosa s Švicarsko konfederacijo in je vsekakor mešani sporazum, ki ga je mogoče odpovedati ali začasno zadržati njegove učinke le s soglasjem vseh držav članic. Zato tožba zaradi nedelovanja po mnenju Komisije nikakor ni utemeljena.

21 Tožeča stranka v stališču o ugovoru nedopustnosti z dne 6. avgusta 2019 navaja, da je tožba zaradi nedelovanja dopustna, saj Komisija ni avtorica dopisa z dne 20. decembra 2018, v tem dopisu ni zavzeto nikakršno stališče, je tožbo vložila v predpisanih rokih ter je Komisija imela možnost in dolžnost ukrepati od leta 2013. Ker SPPO ne določa nobenega mehanizma, ki bi tožeči stranki omogočil dostop do nadnacionalnega sodišča, pristojnega za pravo Unije, meni, da bi ji Splošno sodišče z zavrženjem njene tožbe kot nedopustne odreklo sodno varstvo, kar naj bi pomenilo kršitev člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter poseg v načeli učinkovitosti in enakovrednosti.

22 Najprej je treba preučiti dopustnost predlogov za ugotovitev nedelovanja.

– *Dopustnost predlogov za ugotovitev nedelovanja*

23 V skladu s členom 265, drugi odstavek, PDEU je tožba zaradi nedelovanja dopustna, le če je bila zadevna institucija, organ, urad ali agencija predhodno pozvana k ukrepanju. Če v dveh mesecih po tem pozivu zadevna institucija, organ, urad ali agencija ne oblikuje svojega stališča, se lahko tožba vloži v nadaljnjih dveh mesecih. Vendar mora biti poziv instituciji k ukrepanju dovolj jasen in natančen, da ji omogoča dejansko seznanjenost z vsebino odločitve, za katero se od nje zahteva, naj jo sprejme, in iz

njega mora biti razvidno, da se z njim želi institucijo zavezati k oblikovanju stališča (glej sodbo z dne 23. novembra 2017, Bionorica in Diapharm/Komisija, C-596/15 P in C-597/15 P, EU:C:2017:886, točka 54 in navedena sodna praksa).

24 V skladu s sodno prakso Sodišča se člen 265 PDEU nanaša na nedelovanje zaradi opustitve sprejetja odločitve ali oblikovanja stališča (glej sodbo z dne 23. novembra 2017, Bionorica in Diapharm/Komisija, C-596/15 P in C-597/15 P, EU:C:2017:886, točka 52 in navedena sodna praksa).

25 V skladu s sodno prakso je treba člen 265, tretji odstavek, PDEU, ki pravnim in fizičnim osebam daje možnost vložitve tožbe zaradi nedelovanja, če institucija nanje ni naslovila nobenega drugega akta razen priporočila ali mnenja, razlagati tako, da posameznikom omogoča vložitev tožbe zaradi nedelovanja proti instituciji, ki ni sprejela akta, ki ima zavezujoče pravne učinke, ki lahko posegajo v interese tožeče stranke s tem, da bistveno spremenijo njen pravni položaj. Poleg tega se tožba zaradi nedelovanja lahko vloži zoper opustitev sprejetja pripravljalnega akta, če je ta nujen za izvedbo postopka, v katerem se mora sprejeti akt, ki ima zavezujoče pravne učinke (glej v tem smislu sodbi z dne 26. novembra 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, točka 59 in navedena sodna praksa, in z dne 23. novembra 2017, Bionorica in Diapharm/Komisija, C-596/15 P in C-597/15 P, EU:C:2017:886, točka 53 in navedena sodna praksa).

26 Iz načel, na katera je bilo opozorjeno zgoraj v točki 25, torej izhaja, da člen 265 PDEU fizičnim in pravnim osebam ne daje možnosti vložitve tožbe vsakič, ko institucije po njihovem pozivu ne oblikujejo stališča ali sprejmejo odločitve. V skladu s temi načeli je namreč ta pravica priznana le v treh primerih: če bi bile te osebe naslovnice akta, ki ga navedene institucije zaradi neizpolnitve obveznosti niso naslovile nanje, če bi imel akt, ki ni bil sprejet, zavezujoče pravne učinke, ki bi posegali v njihove interese s tem, da bi bistveno spremenili njihov pravni položaj, ali vsaj če bi bil navedeni akt nujen pripravljalni akt za izvedbo postopka, v katerem bi lahko bil sprejet akt, ki bi imel zavezujoče pravne učinke zanje.

27 Vendar je treba v obravnavani zadevi ne glede na odgovor na vprašanje, ali so bili izpolnjeni drugi pogoji za dopustnost tožbe zaradi nedelovanja, navedeni zgoraj v točkah 23 in 24, vsekakor ugotoviti, da se položaj tožeče stranke ne ujema z nobenim od treh primerov, navedenih zgoraj v točki 26.

28 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da tožeča stranka ni naslovnica ukrepov, za katere je Komisijo v dopisu z dne 22. oktobra 2018 pozvala, naj jih sprejme. V tem dopisu namreč to institucijo poziva, kot se je sama izrazila, naj „sprejme vse pravne ukrepe, dovoljene na podlagi SPPO, zoper [Švicarsko konfederacijo]“.

29 Dalje, ugotoviti je treba, da ukrepi, ki bi jih Komisija sprejela zoper Švicarsko konfederacijo, sami po sebi še ne bi bistveno spremenili pravnega položaja tožeče stranke glede njene pravice, da opravlja poklic zdravnika v kantonu Ženeva.

30 Nazadnje, takih ukrepov ni mogoče obravnavati kot nujen pripravljalni akt za izvedbo postopka, v katerem bi lahko bil sprejet akt, ki bi imel zavezujoče pravne učinke za tožečo stranko.

31 Prvič, ugotoviti je treba namreč, da je edini postopek za reševanje sporov, ki se uporablja za razlago ali uporabo SPPO, tisti iz člena 19 tega sporazuma, ki določa, da lahko pogodbenice tovrstno sporno zadevo predložijo Skupnemu odboru, ki lahko spor razreši tako, da upošteva vse možne načine za ohranitev dobrega delovanja tega sporazuma. Poleg tega z navedenimi določbami Skupnemu odboru ni naložena obveznost dosege rezultata v zvezi z razrešitvijo sporov, ampak zgolj obveznost prizadevanja za to.

32 Ne obstaja pa nikakršen postopek reševanja sporov, ki bi se uporabljal v obravnavani zadevi, pred katerim bi ena od pogodbenic SPPO sprejela enostranske ukrepe zoper drugo pogodbenico. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da odločitve o nepodaljšanju ali odpovedi SPPO na podlagi člena 25(2) ali (3) tega sporazuma, ki jo kot primer navaja tožeča stranka, že po opredelitvi ni mogoče obravnavati kot tovrstni predhodni postopek, saj bi bil zaradi sprejetja take odločitve razdrt sam sporazum.

33 Poleg tega sprejetje enostranskih ukrepov ene od pogodbenic SPPO zoper drugo pogodbenico zunaj vsakršnih postopkov, ki se uporabljajo, ker naj bi zadnjenavedena kršila svoje obveznosti na podlagi navedenega sporazuma, že po opredelitvi ne bi ponudilo nikakršnega zagotovila glede izida spora med navedenima pogodbenicama. V tem primeru bi se morala namreč pogodbenica, na katero bi se navedeni enostranski ukrepi nanašali, svobodno in suvereno odločiti, ali naj sprejme razlago SPPO, ki jo zagovarja druga pogodbenica, ali ne (glej v tem smislu in po analogiji sklep z dne 3. julija 2007, Commune de Champagne in drugi/Svet in Komisija, T-212/02, EU:T:2007:194, točka 94).

34 Drugič, drži sicer, da izvrševanje pristojnosti, dodeljenih institucijam Unije na mednarodnem področju, ni izvzeto iz sodnega nadzora (glej v tem smislu in po analogiji sklep z dne 3. julija 2007, Commune de Champagne in drugi/Svet in Komisija, T-212/02, EU:T:2007:194, točka 94 in navedena sodna praksa). Prav tako drži trditev tožeče stranke, da mora Komisija kot varuhinja Pogodb in sporazumov, sklenjenih na njihovi podlagi, v skladu s členom 17(1) PEU zagotavljati, da tretja država pravilno izpolnjuje obveznosti, za katere se je dogovorila na podlagi sporazuma, sklenjenega z Unijo ali – kot v obravnavani zadevi – z Unijo in njenimi državami članicami (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 25. julija 2008, C.A.S./Komisija, C-204/07 P, EU:C:2008:446, točka 94).

35 Ker pa v obravnavani zadevi ne obstajajo določbe mednarodnega prava ali prava Unije, na podlagi katerih bi lahko posamezniki tako ali drugače sodelovali v postopku odločanja o izvajanju SPPO, tožeča stranka od Komisije nima pravice zahtevati – tudi če bi bilo dokazano, da je Švicarska konfederacija kršila ta sporazum – naj sprejme ukrepe zoper to državo. Taki ukrepi, če bi bili sprejeti, bi se namreč nanašali zgolj na odnose med Unijo in tretjo državo, ne pa na odnose organov Unije s fizičnimi ali pravnimi osebami. Zato z obveznostjo sprejetja takih ukrepov, tudi če bi se njen obstoj priznal, posameznikom ne bi bila podeljena nikakršna pravica (glej v tem smislu in po analogiji sodbi z dne 13. junija 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, točke od 28 do 31, in z dne 10. decembra 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, točka 56).

36 Torej je iz navedenega razvidno, da tožbeni predlogi za ugotovitev nedelovanja očitno niso dopustni.

37 Očitno je, da s trditvami, ki jih je tožeča stranka navedla v stališču o ugovoru nedopustnosti, te ugotovitve ni mogoče izpodbiti.

38 Na prvem mestu, glede vprašanja, ali Komisija ni oblikovala stališča o pozivu, ki ga je nanjo naslovila tožeča stranka, in ali je bila tožba vložena v rokih, določenih v členu 265, drugi odstavek, PDEU, je dovolj opozoriti, da Splošno sodišče iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 28 do 35, meni, da se položaj tožeče stranke ne ujema z nobenim od primerov, v katerih je fizičnim in pravnim osebam priznana pravica do vložitve tožbe zaradi nedelovanja, in sicer ne glede na to, ali so izpolnjeni drugi pogoji za dopustnost take tožbe. Tudi če bi se torej priznalo, da Komisija v obravnavani zadevi ni oblikovala stališča in da je tožeča stranka tožbo vložila v predpisanih rokih, te okoliščine ne bi imele nikakršnega vpliva.

39 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da vprašanji, ali je imela Komisija možnost sprejeti enostranske ukrepe zoper Švicarsko konfederacijo in ali ji je bila naložena obveznost njihovega sprejetja, nista upoštevni pri presoji dopustnosti te tožbe zaradi nedelovanja, ampak zgolj pri presoji njene utemeljenosti (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 29. septembra 2011, Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljena, EU:T:2011:547, točka 27). Trditve tožeče stranke v zvezi s temi vprašanji so torej brezpredmetne.

40 Na tretjem mestu je treba opozoriti, da v Pogodbi DEU ni le s členoma 263 in 277 na eni strani ter členom 267 na drugi, temveč tudi s členom 265 določen zaključen sistem pravnih sredstev in postopkov, ki je namenjen zagotavljanju nadzora nad zakonitostjo aktov institucij, ta nadzor pa je zaupan sodiščem Unije (glej sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 92 in navedena sodna praksa).

41 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja – čeprav je treba pogoje za dopustnost tožb, vloženih neposredno pri sodišču Unije, razlagati ob upoštevanju člena 47 Listine o temeljnih pravicah, ki določa temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva – da namen tega člena ni spremeniti sistema sodnega nadzora, določenega s Pogodbama, in zlasti ne teh pogojev. Tako ta člen med drugim ne zahteva, da mora imeti posameznik brezpogojno možnost vložitve tožbe zoper vsako opustitev institucij, da bi sprejele odločitev ali oblikovale stališče (glej v tem smislu in po analogiji sodbi z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke 97, 98 in 105 ter navedena sodna praksa, in z dne 9. novembra 2017, SolarWorld/Svet, C-205/16 P, EU:C:2017:840, točki 67 in 68).

42 V obravnavani zadevi določb člena 265 PDEU z vidika načela pravice do učinkovitega sodnega varstva sicer res ni mogoče razlagati ozko, vendar kljub temu nič manj ne drži, da ob upoštevanju pogojev, ki jih morajo izpolniti fizične in pravne osebe za dopustnost tožb zaradi nedelovanja ter na katere je bilo opozorjeno zgoraj v točkah 25 in 26, neoblikovanje stališča Komisije glede predloga tožeče stranke, naj sprejme enostranske ukrepe zoper Švicarsko konfederacijo, tožeči stranki nikakor ni moglo dati pravice do vložitve take tožbe. Torej Splošno sodišče ne more odpraviti pogojev dopustnosti, ki izhajajo iz PEU, kakor se razlaga v ustaljeni sodni praksi, ne da bi prekoračilo pristojnosti, ki so mu dodeljene (glej v tem smislu in po analogiji sklep z dne 24. novembra 2016, Petraitis/Komisija, C-137/16 P, neobjavljen, EU:C:2016:904, točka 24 in navedena sodna praksa).

43 Natančneje, glede neobstoja vsakršnega mehanizma, določenega s SPPO, ki bi tožeči stranki omogočal vložitev tožbe pri nadnacionalnem sodišču ali sodišču, „pristojnem na področju prava [Unije]“, je treba ugotoviti, da z načelom učinkovitega sodnega varstva zgolj zato, da bi se nadomestil ta neobstoj, ni mogoče upravičiti tega, da bi sodišče Unije prekoračilo pristojnosti, ki so mu dodeljene.

44 Dalje, v nasprotju s tem, kar predlaga tožeča stranka, načel učinkovitosti in enakovrednosti ni mogoče uporabiti v obravnavani zadevi.

45 V zvezi s tem je treba opozoriti, da kadar ni ureditve Unije, podrobna postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, in ki so del notranjega pravnega reda držav članic, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti oziroma pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih določa pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2007, van der Weerd in drugi, od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 28 in navedena sodna praksa).

46 Vendar zadostuje ugotovitev, da lahko ti načeli že po opredelitvi izvajajo zgolj nacionalna sodišča, ne pa sodišča Unije, ki uporabljajo podrobna postopkovna pravila, določena s pravom Unije. Poleg tega morajo sodišča Unije glede meja pristojnosti, ki so jim dodeljene s Pogodbama, v skladu z načelom institucionalnega ravnovesja upoštevati ta podrobna postopkovna pravila (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 25. oktobra 2017, Komisija/Svet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, točka 40).

47 Vsekakor pa bi bilo treba tožbene predloge za ugotovitev nedelovanja, tudi če bi jih bilo mogoče obravnavati kot dopustne, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, vsebinsko zavrniti.

– *Utemeljenost predlogov za ugotovitev nedelovanja*

48 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba za odločitev o utemeljenosti predlogov za ugotovitev nedelovanja preveriti, ali je bila zadevna institucija ob prejemu poziva v smislu člena 265 PDEU dolžna ukrepati (glej sodbo z dne 29. septembra 2011, Ryanair/Komisija, T-442/07, neobjavljena, EU:T:2011:547, točka 28 in navedena sodna praksa).

49 Kot upravičeno trdi Komisija, je v obravnavani zadevi pomembno navesti, da zanjo ne more obstajati obveznost sprejetja enostranskih ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo, in sicer ne glede na to, kakšno je stališče te institucije glede skladnosti klavzule o potrebi s SPPO.

50 Kot je bilo namreč že zgoraj ugotovljeno v točkah 31 in 32, ni Komisiji z nobeno določbo, ki se uporablja za morebitne spore med pogodbenicami SPPO in ki se nanaša na razlago ali uporabo tega sporazuma, naložena obveznost niti ji ni dano pooblastilo za sprejetje takih ukrepov. V skladu s členom 19 tega sporazuma ji je zgolj dovoljeno, da tak spor predloži Skupnemu odboru.

51 Poleg tega je treba ugotoviti, prvič, da SPPO s Švicarsko konfederacijo ni sklenila samo Unija, ampak je to storila skupaj z vsemi državami članicami. Torej bi bilo za morebitno sprejetje enostranskih ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo zaradi kršitve SPPO – kot v bistvu navaja Komisija – potrebno vsaj soglasje držav članic.

52 Drugič, drži sicer, da je Komisija v skladu s členom 17(1) PEU pristojna za zastopanje Unije navzven ter da je na podlagi te pristojnosti pooblaščena za to, da v imenu Unije izpelje potrebne izmenjave s švicarskimi organi za izvajanje tega sporazuma in da izvaja nadzor nad tem, ali ga ti organi pravilno uporabljajo. Vendar to še ne pomeni, da lahko zgolj na podlagi tega pooblastila sprejme pravno zavezujoče ukrepe zoper Švicarsko konfederacijo, ne da bi jo za to izrecno pooblastil Svet Evropske unije (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, točka 36). Ker namreč ne obstaja nikakršen postopek, ki bi vseboval določbe o takih ukrepih, bi bilo treba za njihovo sprejetje – zlasti ob upoštevanju njihovih potencialnih posledic – izvesti arbitražo med različnimi interesi, ki izhajajo iz odnosov Unije s Švicarsko konfederacijo, za kar je pristojen Svet (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija, C-660/13, EU:C:2016:616, točki 33 in 39).

53 Poleg tega bi se s tako obveznostjo tvegalo, da bi se onemogočilo izvajanje SPPO, ki spada v okvir sedmih sektorskih sporazumov, sklenjenih s Švicarsko konfederacijo, katerih namen je okrepiti gospodarske vezi med Unijo in to tretjo državo, ter s katerim je, natančneje, zastavljen cilj uresničitve prostega pretoka oseb med državami pogodbenicami ob upoštevanju določb, ki se uporabljajo v Uniji (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Združeno kraljestvo/Svet, C-656/11, EU:C:2014:97, točki 53 in 55).

54 Bistveno je namreč, da imajo institucije Unije in države članice za reševanje sporov glede razlage SPPO in njegove uporabe na voljo pravico do prostega preudarka, ki je, če že ne diskrecijska, vsaj dovolj široka, da lahko izvedejo potrebne arbitraže med različnimi interesi, ki izhajajo iz odnosov s Švicarsko konfederacijo, in določijo najprimernejšo strategijo ob upoštevanju varstva interesa Unije ter interesov njenih državljanov in gospodarskih subjektov (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 6. decembra 2001, Area Cova in drugi/Svet in Komisija, T-196/99, EU:T:2001:281, točke od 122 do 124 in navedena sodna praksa).

55 K temu je treba dodati, da neobstoj kakršne koli določbe v SPPO – razen določb v zvezi z nepodaljšanjem ali odpovedjo tega sporazuma – na podlagi katere bi lahko pogodbenice sprejele enostranske ukrepe, in vsebina določb njegovega člena 19 v zvezi z reševanjem sporov v Skupnem odboru, ki na podlagi člena 14 tega sporazuma sprejema odločitve z medsebojnim soglasjem, kažeta na to, da so navedene pogodbenice želele dati prednost pogajanjem in konsenzu, da se tako zagotovi dobro delovanje tega sporazuma.

56 To pomeni, da v okoliščinah obravnavane zadeve Komisiji ni bila naložena obveznost, da zoper Švicarsko konfederacijo sprejme ukrepe, ki jih predlaga tožeča stranka. Tudi če Komisija torej ne bi oblikovala stališča ali odločila o tem predlogu, to neoblikovanje ali neodločanje vsekakor ne bi moglo pomeniti nedelovanja.

57 Teh ugotovitev ni mogoče izpodbijati z uporabo načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, na kateri se sklicuje tožeča stranka.

58 V skladu z ustaljeno sodno prakso ima pravico do sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj vsak posameznik, ki mu je institucija Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila legitimna pričakovanja. Z načelom pravne varnosti se zahteva, da mora biti zakonodaja Unije jasna in da mora biti njena uporaba predvidljiva za posameznike, na katere se nanaša (glej sodbo z dne 17. februarja 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines in drugi/Svet, T-14/14 in T-87/14, EU:T:2017:102, točki 191 in 192 ter navedena sodna praksa).

59 Prvič, glede načela varstva legitimnih pričakovanj je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni dobila nikakršnega natančnega zagotovila glede tega, da bo Komisija sprejela enostranske ukrepe zoper Švicarsko konfederacijo, ker ta tretja država krši SPPO.

60 Kot je bilo že navedeno, ni Komisiji z nobeno določbo, ki se uporablja, naložena obveznost niti ji ni dano pooblastilo za to, da bi sama sprejela tovrstne ukrepe, za katere bi bilo vsekakor potrebno soglasje držav članic in Sveta (glej točke od 50 do 52 zgoraj).

61 Poleg tega so organi Unije z elektronskima sporočiloma Komisije z dne 30. maja in 7. junija 2018 ter dopisom ESZD z dne 20. decembra 2018 dali zgolj splošna zagotovila glede zaveze, da si bodo na vso moč prizadevali za zagotovitev pravilne uporabe SPPO in spoštovanje pravic državljanov Unije v Švici, ter zaveze, da bodo spremljali zakonodajni postopek za spremembo klavzule o potrebi v tej državi v navezi z njenimi organi (glej točki 5 in 8 zgoraj).

62 Drugič, glede načela pravne varnosti je iz določb SPPO jasno in nedvoumno razvidno, da ta sporazum v tej fazi ne določa nobenega drugega postopka za reševanje sporov razen tistega iz njegovega člena 19, ki pogodbenicam omogoča, da kakršen koli tovrstni spor predložijo Skupnemu odboru, ki pa mu ni naložena obveznost, da doseže razrešitev spora. Torej SPPO Komisiji v trenutnem stanju prava, ki se uporablja, razen možnosti, da kakršno koli vprašanje glede tega, ali so določbe švicarskega prava in upravni ukrepi, sprejeti za njegovo uporabo, v skladu s tem sporazumom, predloži Skupnemu odboru, ne daje na voljo nobenega drugega pravnega sredstva za zavarovanje pravic, ki jih imajo državljani Unije na podlagi tega sporazuma na švicarskem ozemlju.

63 Kot je bilo poleg tega navedeno zgoraj v točki 33, sprejetje enostranskih ukrepov ene od pogodbenic SPPO zoper drugo pogodbenico zunaj vsakršnih postopkov, ki se uporabljajo, ker naj bi zadnjenavedena kršila svoje obveznosti na podlagi tega sporazuma, že po opredelitvi ne ponuja nikakršnega zagotovila glede izida spora med navedenima pogodbenicama.

64 Tožeča stranka v stališču o ugovoru nedopustnosti izpodbija zakonitost določb SPPO, ker naj ne bi določale dostopa do neodvisnega sodišča za odločanje o sporih, povezanih z uporabo tega sporazuma. Vendar s temi preudarki ni mogoče izpodbiti dejstva, da v obravnavani zadevi Komisiji ni naložena obveznost sprejetja ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo.

65 Prvič, ugotoviti je treba namreč, da člen 11 SPPO za osebe, ki jih zajema ta sporazum, določa pravico do pritožbe pri pristojnih organih, zlasti pri pristojnem nacionalnem sodnem organu. V obravnavani zadevi je iz listin v spisu razvidno, da je tožeča stranka lahko pri TAF vložila tožbo zoper odločitev, da se ji ne dovoli opravljanje poklica v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Čeprav tožeča stranka izpodbija razlago SPPO in prava Unije, ki se uporablja, kakršno je podalo to sodišče, ni dokazala, da to ne bi odločalo neodvisno. V zvezi s tem je dovolj opozoriti, da v skladu s sodno prakso Evropskega

sodišča za človekove pravice način imenovanja sodnikov, na katerega se v obravnavani zadevi sklicuje tožeča stranka, sam zase ne zadostuje za to, da bi nastal dvom o njihovi neodvisnosti (glej v tem smislu sodbi ESČP z dne 18. maja 1999, Ninn-Hansen proti Danski, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, in z dne 26. avgusta 2003, Filippini proti San Marinu, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Poleg tega je prav tako iz listin v spisu razvidno, da je mogoče zoper sodbo Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (arbitražno sodišče za zavarovanja v kantonu Ženeva) z dne 3. julija 2019 vložiti pritožbo pri Tribunal fédéral (zvezno sodišče, Švica). Tožeča stranka torej v obravnavani zadevi ni dokazala, da ni na voljo dostop do neodvisnega sodišča, ki bi odločilo o njenih sporih ali sporih njenih delodajalcev s švicarskimi organi glede njene pravice do opravljanja poklica zdravnika v kantonu Ženeva.

66 Drugič in vsekakor, zgolj dejstvo, da na podlagi SPPO ne obstaja mehanizem, s katerim bi bilo sodišču Unije dovoljeno, da se izreče o tem, kako švicarski organi uporabljajo ta sporazum in o pravu Unije, samo po sebi za Komisijo še ne more ustvariti obveznosti sprejetja enostranskih ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo. Kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točkah 51 in 54, je v zvezi s tem dovolj opozoriti, da se za sprejetje takih ukrepov zahtevata vsaj soglasje držav članic in dovoljenje Sveta ter da to sprejetje glede na široko pravico do prostega preudarka, nujno za to, da se lahko opravijo potrebne arbitraže in določijo najprimernejše strategije, poleg tega ne more biti obvezno.

67 V takih okoliščinah bi bilo treba tožbene predloge tožeče stranke za ugotovitev nedelovanja, tudi če bi bili dopustni, vsekakor zavrniti kot očitno povsem brez pravne podlage.

Predlogi za ugotovitev nepogodbene odgovornosti Unije zaradi zatrjevanega nezakonitega neukrepanja Komisije

68 Tožeča stranka trdi, da ji od leta 2013 nepretrgoma nastaja škoda, povezana s tem, da ne more svobodno opravljati poklica zdravnika v kantonu Ženeva, in da bo ta škoda nastajala še vsaj do leta 2021. Ta škoda po njenem mnenju zajema izgubo prihodkov, vključno z izgubo prihodnjih prihodkov, povezano z izplačevanjem pokojnine, in nepremoženjsko škodo. Tožeča stranka v stališčih o ugovoru nedopustnosti trdi, da bi moralo Splošno sodišče, tudi če ne bi ugotovilo nezakonitega neukrepanja Komisije, ugotoviti, da zanjo nastaja neobičajna, posebna, trajna in spreminjajoča se škoda ter da SPPO očitno ni zakonit, zato bi moralo priznati vsaj objektivno odgovornost Unije in ji torej to škodo povrniti.

69 Komisija trdi, da je odškodninska tožba popolnoma neutemeljena.

70 Tožeča stranka v odškodninskih zahtevkih navaja, prvič, predloge za povrnitev škode, ki naj bi jo že utrpela od leta 2013 primarno zaradi nezakonitega neukrepanja Komisije, podredno pa zaradi objektivne odgovornosti, in drugič, predloge za naložitev periodične denarne kazni zaradi škode, ki naj bi zanjo še naprej nastajala, dokler ne začne Švicarska konfederacija spoštovati SPPO ali ena od pogodbenic tega sporazuma od njega ne odstopi. Najprej je treba preučiti predloge za naložitev periodične denarne kazni.

– *Predlogi za naložitev periodične denarne kazni*

71 Najprej je treba spomniti, da je odškodninska tožba, ki temelji na členu 268 in členu 340, drugi odstavek, PDEU, samostojno pravno sredstvo, ki ima v okviru sistema pravnih sredstev posebno vlogo in za katero veljajo pogoji za izvajanje, zasnovani glede na njegov posebni namen. Od ničnostne tožbe se razlikuje v tem, da njen cilj ni odprava določenega ukrepa, ampak odškodnina za škodo, ki jo je povzročila institucija (glej sodbo z dne 24. oktobra 2000, Fresh Marine/Komisija, T-178/98, EU:T:2000:240, točka 45 in navedena sodna praksa).

72 V takih okoliščinah sodišče Unije v okviru odškodninske tožbe na podlagi člena 268 in člena 340, drugi odstavek, PDEU ni pristojno za naložitev periodične denarne kazni instituciji, ki se ji pripisuje odgovornost za zatrjevano škodo. Namen naložitve periodične denarne kazni namreč ne bi mogel biti povrniti nastalo škodo, ampak zgolj prisiliti institucijo, da preneha s kršitvijo prava Unije, ki se ji očita, bodisi s sprejetjem bodisi odpravo določenega ukrepa (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 17. novembra 2011, Komisija/Italija, C-496/09, EU:C:2011:740, točke od 42 do 45).

73 Torej je mogoče predloge tožeče stranke za naložitev denarne kazni zgolj zavreči kot očitno nedopustne.

74 Vsekakor je treba opozoriti, da je, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, nepogodbena odgovornost Unije za nezakonito ravnanje njenih organov v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU podana ob izpolnitvi več pogojev, in sicer ob obstoju nezakonitosti ravnanja, ki se očita institucijam, dejanskosti škode ter obstoju vzročne zveze med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo (glej sklep z dne 6. septembra 2011, Mugraby/Svet in Komisija, T-292/09, neobjavljen, EU:T:2011:418, točka 54 in navedena sodna praksa). Zlasti je treba spomniti, da mora biti vsa škoda, katere povračilo se zahteva s tožbo zaradi nepogodbene odgovornosti Unije na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU, dejanska in gotova, kar mora dokazati tožeča stranka. Ta mora predložiti prepričljive dokaze o obstoju in obsegu škode, ki jo uveljavlja (glej sodbo z dne 6. septembra 2018, Klein/Komisija, C-346/17 P, EU:C:2018:679, točka 147 in navedena sodna praksa).

75 Če pa naj se periodična denarna kazen, za katero tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj jo naloži Komisiji, nanaša na povrnitev prihodnje škode, ki bo zanjo še nastajala, dokler se bo zanjo še naprej uporabljala klavzula o potrebi, taka škoda že po opredelitvi ne more biti obravnavana kot dejanska in gotova v smislu te sodne prakse. Torej je mogoče predloge za naložitev periodične denarne kazni vsekakor zgolj zavrniti kot očitno povsem brez pravne podlage.

– Predlogi, naj se Uniji naloži povrnitev škode, ki naj bi jo tožeča stranka utrpela od leta 2013

76 Opozoriti je treba, da se v skladu s sodno prakso glede nezakonitosti ravnanja, ki se očita institucijam, kar je eden od treh pogojev, ki so potrebni za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije, zahteva, da se dokaže dovolj resna kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom. Glede pogoja, da mora biti kršitev dovolj resna, je odločilno merilo, da velja ta zahteva za izpolnjeno, kadar zadevna institucija očitno in resno prekorači meje svoje pravice do prostega preudarka. Če ima institucija le precej omejeno polje proste presoje ali ga celo nima, lahko zgolj kršitev prava Unije zadostuje za ugotovitev dovolj resne kršitve (glej sklep z dne 6. septembra 2011, Mugraby/Svet in Komisija, T-292/09, neobjavljen, EU:T:2011:418, točka 55 in navedena sodna praksa).

77 Kot pa je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 35, je v obravnavani zadevi, prvič, dovolj opozoriti – ker ne obstajajo določbe mednarodnega prava ali prava Unije, na podlagi katerih bi lahko posamezniki tako ali drugače sodelovali v postopku odločanja o izvajanju SPPO – da tudi če Komisija ne bi izpolnila svojih obveznosti, ker ne bi sprejela ukrepov zoper Švicarsko konfederacijo, se ta domnevna neizpolnitev obveznosti ne bi mogla obravnavati kot kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom.

78 Drugič in vsekakor, kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točkah od 50 do 52 in 60, je treba opozoriti, da Komisija v okviru izvajanja SPPO ni pooblaščena za sprejetje takih ukrepov, vsekakor pa tega ne bi mogla storiti brez soglasja držav članic in Sveta. Kot je poleg tega Splošno sodišče že navedlo zgoraj v točki 54, je bistveno, da imajo institucije Unije in države članice za reševanje sporov glede razlage SPPO in njegove uporabe na voljo pravico do prostega preudarka, ki je, če že ne diskrecijska, vsaj dovolj široka, da lahko izvedejo potrebne arbitraže med različnimi interesi, ki izhajajo iz odnosov s Švicarsko konfederacijo, in določijo najprimernejšo strategijo ob upoštevanju varstva interesa Unije ter interesov njenih državljanov in gospodarskih subjektov. Torej to, da Komisija ni sprejela ukrepov,

ki jih je predlagala tožeča stranka, nikakor ne more pomeniti, da je ta institucija očitno in resno prekoračila meje svoje pravice do prostega preudarka, zato tudi ne more pomeniti dovolj resne kršitve v smislu sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno zgoraj v točki 76.

79 Iz istih razlogov, kot so bili navedeni zgoraj v točkah od 58 do 63, teh preudarkov ni mogoče izpodbiti niti z načeloma varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti.

80 Iz vsega navedenega je razvidno, da je treba odškodninske zahtevke tožeče stranke zaradi domnevnega nezakonitega neukrepanja Komisije zavrniti kot očitno povsem brez pravne podlage, ne da bi bilo treba preučiti še obstoj škode ter zveze med to škodo in neukrepanjem, ki se očita Komisiji.

81 Glede trditev, ki jih je tožeča stranka v stališču o ugovoru nedopustnosti navedla podredno in s katerimi Splošnemu sodišču predlaga, naj Komisiji naloži povrnitev zatrjevane škode na podlagi objektivne odgovornosti, je treba ugotoviti – ne da bi se bilo treba izreči o vprašanju, ali so bile te trditve navedene v podporo samostojnim predlogom ali vsebujejo nove tožbene razloge in ali bi bili, če bi bilo to primerno, taki predlogi ali tožbeni razlogi dopustni – da so take trditve očitno povsem brez pravne podlage.

82 Sodišče je namreč že ugotovilo, da pravo Unije v sedanjem stanju ne določa sistema, ki bi omogočal vzpostavitev odgovornosti Unije ob neobstoju nezakonitega ravnanja njenega organa (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija, C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točki 167 in 179). To sodno prakso je mogoče uporabiti v obravnavani zadevi, saj so določbe člena 340, drugi odstavek, PDEU v bistvu analogne določbam nekdanjega člena 288, drugi odstavek, ES, na katerih je navedena sodna praksa temeljila.

83 Predlog, naj se Uniji naloži povrnitev škode, ki naj bi jo tožeča stranka utrpela od leta 2013, je treba torej zavrniti kot očitno povsem brez pravne podlage.

Predlogi za razglasitev ničnosti domnevne zavrnitve Komisije, da bi ukrepala, in z njimi povezani predlogi za ugotovitev nepogodbene odgovornosti Unije

Predlogi za razglasitev ničnosti domnevne zavrnitve Komisije, da bi ukrepala

84 Tožeča stranka trdi, da je treba dopis ESZD z dne 22. decembra 2018 obravnavati kot zavrnitev ukrepanja, saj naj bi Komisija priznala, da Švicarska konfederacija krši SPPO in naj bi – v nasprotju z navedbami iz tega dopisa – imela možnost sprejetja enostranskih ukrepov zoper to tretjo državo.

85 Komisija trdi, da ničnostna tožba ni dopustna, prvič, ker ni ona avtorica dopisa z dne 22. decembra 2018, drugič, ker je vsebina tega dopisa informativna, in tretjič, ker ta dopis ni ustvaril nikakršnega zavezujočega pravnega učinka.

86 Tudi če bi bilo treba v obravnavani zadevi dopis ESZD z dne 20. decembra 2018 obravnavati, kot da vsebuje jasno zavrnitev Komisije, da bi ugodila pozivu tožeče stranke k ukrepanju, bi bilo treba tožbene predloge za razglasitev ničnosti še vedno zavreči kot očitno nedopustne.

87 Prvič, v zvezi s tem je treba opozoriti, da je iz člena 263, četrti odstavek, PDEU razvidno, da se mora, če fizična ali pravna oseba vloži ničnostno tožbo zoper akt, ki ni naslovljen nanjo, tak akt zlasti nanjo neposredno nanašati. V skladu z ustaljeno sodno prakso pogoj, da se mora akt, zoper katerega je vložena tožba, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, zahteva kumulativno izpolnitev dveh pogojev, in sicer, da izpodbijani ukrep na eni strani neposredno učinkuje na pravni položaj zadevne osebe in da na drugi strani naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča

nobene pravice do prostega preudarka, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 28. februarja 2019, Svet/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, točka 44 in navedena sodna praksa).

88 V obravnavani zadevi zadošča navesti, da prvi od kumulativnih pogojev, določenih v sodni praksi, ni izpolnjen. V točki 29 zgoraj je bilo namreč ugotovljeno, da ukrepi, ki bi jih Komisija sprejela zoper Švicarsko konfederacijo, sami po sebi še ne bi bistveno spremenili pravnega položaja tožeče stranke v zvezi z njeno pravico, da opravlja poklic zdravnika v kantonu Ženeva. Torej niti zavrnitev sprejetja takih ukrepov ne bi neposredno povzročila učinkov na pravni položaj tožeče stranke. Ne da bi bilo treba preučiti še druge pogoje dopustnosti, določene s členom 263, četrti odstavek, PDEU, je zato dovolj že ugotovitev, da se izpodbijani akt ne nanaša neposredno na tožečo stranko.

89 Drugič, v točki 35 zgoraj je bilo navedeno, da tožeča stranka nima pravice od Komisije zahtevati, naj sprejme enostranske ukrepe zoper Švicarsko konfederacijo, saj se ti ukrepi nanašajo zgolj na odnose Unije in držav članic s tretjo državo, zato ji ni mogoče dovoliti niti tega, da sodiščem Unije v nadzor predloži njihovo nesprejetje. Tudi če Komisija v obravnavani zadevi ne bi samo opustila sprejetja teh ukrepov, ampak bi njihovo sprejetje tudi zavrnila, predlogi za razglasitev ničnosti te zavrnitve iz istih razlogov še vedno ne bi bili dopustni.

Predlogi za ugotovitev nepogodbene odgovornosti Unije

90 Kot je bilo navedeno zgoraj v točki 22, je treba tožbene predloge za „[razglasitev ničnosti] odločitve o implicitni zavrnitvi povrnitve škode, ki jo je tožeča stranka utrpela zaradi te kršitve“, obravnavati, kot da se implicitno, vendar nujno nanašajo na to, da se Uniji naloži povrnitev nastale škode na podlagi členov 268 in 340 PDEU. Trditve, na katere je bilo opozorjeno zgoraj v točki 68, so torej navedene v podporo tem predlogom.

91 Komisija trdi, da tožeča stranka pred Splošnim sodiščem ne more učinkovito uveljavljati povrnitve škode, ki naj bi nastala zaradi njene zavrnitve ukrepanja, saj ni odgovorna za kršitve SPPO, ki so jih storili švicarski organi.

92 Iz istih razlogov, kot so bili navedeni zgoraj v točkah od 77 do 82, je treba odškodninske zahtevke tožeče stranke, ki temeljijo na zatrjevani zavrnitvi Komisije, da bi ugodila njenemu pozivu k ukrepanju, vsekakor zavrniti kot povsem brez pravne podlage. Tudi če bi dopis ESZD z dne 20. decembra 2018 vseboval tako zavrnitev, ga namreč ne bi bilo mogoče obravnavati niti tako, kot da je Komisija kršila pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom, v smislu sodne praske, niti tako, kot da je očitno in resno prekoračila meje pravice do prostega preudarka, ter torej kot dovolj resno kršitev takega pravnega pravila. Poleg tega take zavrnitve ni mogoče obravnavati, kot da se z njo krši načelo varstva legitimnih pričakovanj ali načelo pravne varnosti. Nazadnje, ne obstaja niti neposredna vzročna zveza med navedeno zatrjevano zavrnitvijo Komisije in škodo, na katero se sklicuje tožeča stranka, saj ta zavrnitev – kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 88 – ni mogla neposredno povzročiti pravnih učinkov na položaj tožeče stranke.

93 Skratka, iz vsega navedenega izhaja, da je treba tožbo deloma zavreči kot očitno nedopustno, deloma pa zavrniti kot očitno povsem brez pravne podlage.

Stroški

94 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

95 Tožeča stranka v obravnavani zadevi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat)

sklenilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Nathanielu Magnanu se naloži plačilo stroškov.

V Luxembourgu, 25. septembra 2019

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
D. Gratsias