Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (femte avdelningen)

den 25 september 2019*

”Passivitetstalan, skadeståndstalan och talan om ogiltigförklaring – Fri rörlighet för arbetstagare – Rätten till fritt yrkesval – Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer – Påstått åsidosättande av detta avtal genom schweiziska lagar och andra författningar som reglerar utövandet av läkaryrket – Begäran om att åtgärder ska vidtas mot Schweiz och begäran om ersättning på grund av den skada som lidits – Europeiska utrikestjänstens svar – Uppenbart att talan delvis inte kan tas upp till prövning och delvis helt saknar rättslig grund”

I mål T-99/19,

Nathaniel Magnan, Aix-en-Provence (Frankrike), företrädd av advokaten J. Fayolle,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Støvlbæk, J. Hottiaux och M. Šimerdová, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående, för det första, en talan enligt artikel 265 FEUF om fastställelse av att kommissionen rättsstridigt underlåtit att vidta åtgärder mot Schweiziska edsförbundet till följd av ett påstått åsidosättande av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (EGT L 114, 2002, s. 6), undertecknat i Luxemburg den 21 juni 1999, för det andra, en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att inte vidta åtgärder mot Schweiziska edsförbundet, vilket finns i skrivelsen av den 20 december 2018 från Europeiska utrikestjänsten och, för det tredje, en talan enligt artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF om ersättning för den skada som sökanden påstår sig ha lidit sedan år 2013 på grund av ett åsidosättande av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer, samt om betalning av ett löpande vite,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

sammansatt av ordföranden D. Gratsias (referent) samt domarna A. Dittrich och R. Frendo,

justitiesekreterare: E. Coulon,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Beslut

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Nathaniel Magnan, är allmänläkare och fransk medborgare.

2 Den 20 juli 2013 ansökte sökanden hos de kantonala myndigheterna i Genève (Schweiz) om tillstånd att få utöva sitt yrke i denna kanton.

3 Genom två förordningar av den 1 oktober 2013 gav de kantonala myndigheterna i Genève sökanden tillstånd att utöva sitt yrke på eget ansvar, men de gav honom inte tillstånd att utöva yrket inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen. Sistnämnda beslut grundar sig på artikel 55a i loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (den schweiziska federala lagen av den 18 mars 1994 om sjukförsäkring), vilken kallas behovsklausulen (nedan kallad behovsklausulen), och på beslutet av Conseil fédéral suisse (schweiziska förbundsrådet) av den 3 juli 2013 om begränsning av rätten för tjänsteleverantörer att utöva verksamhet inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen. I behovsklausulen föreskrivs en möjlighet för schweiziska förbundsrådet att göra rätten för bland annat läkare att utöva yrkesverksamhet inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen avhängig av att det styrks att det föreligger ett behov, med undantag av personer som under minst tre år har utövat verksamhet vid en erkänd schweizisk institution för forskarutbildning. Genom ett beslut av den 3 juli 2013 utnyttjade schweiziska förbundsrådet denna möjlighet genom att föreskriva att de praktiserande läkare som avses i behovsklausulen endast fick utöva yrkesverksamhet inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen om det högsta antalet praktiserande läkare i sin helhet, som fastställts i en bilaga per kanton och per specialitet, inte hade uppnåtts.

4 Den 15 november 2013 överklagade sökanden beslutet att inte ge honom tillstånd att utöva yrket som allmänläkare inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen till Tribunal administratif fédéral (Federala förvaltningsdomstolen, Schweiz) (nedan kallad TAF). Genom dom av den 19 mars 2018 ogillade nämnda domstol överklagandet. Den ansåg i synnerhet att även om det antas att det genom behovsklausulen infördes en indirekt diskriminering av läkare som är medborgare i medlemsstater, var denna diskriminering motiverad av hänsyn till folkhälsan, i enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstolar (punkt 9.7 i domen). Vidare angav TAF att de beslut rörande sjukförsäkringen som den fattade inte kunde angripas vid Tribunal fédéral (Federala domstolen), eftersom dess dom var slutgiltig (punkt 12 i domen).

5 I maj 2018 informerade sökanden Europeiska kommissionen om denna situation. Den behöriga handläggaren vid kommissionen (vid enheten E5 ”Yrkesmässiga kvalifikationer och behörigheter” vid generaldirektoratet (GD) för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag) svarade sökande genom e-postmeddelanden av den 30 maj och den 7 juni 2018. Handläggaren uppgav för sökanden att kommissionen var underrättad om situationen i Schweiz och att den höll på att arbeta med de schweiziska myndigheterna för att hitta en lösning, vilket var skälet till att han inte kunde tillhandahålla sökanden kommissionens officiella ståndpunkt rörande TAF:s dom av den 19 mars 2018. Enligt kommissionens upplysningar övervägde de schweiziska myndigheterna särskilt att ändra vissa delar av den schweiziska federala lagen om sjukförsäkring.

6 Den 23 augusti 2018 ingav två schweiziska försäkringsbolag med ansvar för den obligatoriska sjukförsäkringen en begäran till Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Skiljedomstolen för försäkringstvister i kantonen Genève, Schweiz) om att ett förlikningsförfarande skulle inledas mot sammanslutningen SOS Médecins i Genève, avseende betalningen av ett belopp motsvarande ersättningarna för fakturorna från flera läkare som är medlemmar i denna

sammanslutning, vilka inte hade fått tillstånd att utöva yrkesverksamhet inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen. Genom e-postmeddelande av den 19 oktober 2018 meddelade chefsläkaren vid SOS Médecins i Genève att han var tvungen att tillfälligt stoppa dessa läkares verksamhet, däribland sökanden. Dessa läkare fick senare återinträda i tjänst den 8 november 2018, efter den förhandling som hölls inom ramen för ovannämnda förlikningsförfarande. Den 3 juli 2019 meddelade Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Skiljedomstolen för försäkringstvister i kantonen Genève) en dom, genom vilken sammanslutningen förpliktades att betala ett belopp motsvarande de ersatta fakturorna till de läkare som är medlemmar i sammanslutningen och som den ansåg inte hade tillstånd att utöva yrkesverksamhet inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen.

7 Den 22 oktober 2018 skickade sökanden en anmodan till kommissionen, i vilken han begärde att kommissionen skulle dels ”vidta alla rättsliga åtgärder som är tillåtna” enligt avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (EGT L 114, 2002, s. 6) (nedan kallat avtalet om fri rörlighet för personer) gentemot Schweiziska edsförbundet för att få diskrimineringen av läkare som är unionsmedborgare att omedelbart upphöra, dels ersätta den ekonomiska skada som sökanden har lidit sedan år 2013, motsvarande ett belopp på 1 281 444 schweiziska franc (CHF) (cirka 1 121 650 euro). Sökanden gjorde däri gällande att han sedan år 2013 utsattes för indirekt diskriminering på grund av att det var omöjligt för honom att bosätta sig som allmänläkare i kantonen Genève och att hans yrkesverksamhet vid SOS Médecins i Genève tillfälligt hade stoppats sedan den 19 oktober 2018. Han hävdade att denna diskriminering stred mot unionsdomstolarnas praxis och att han inte hade någon möjlighet att på nationell eller överstatlig nivå överklaga TAF:s dom. Sökanden hävdade att ställd inför det åsidosättande av avtalet om fri rörlighet för personer som följde av denna diskriminering och som omfattar alla läkare som är unionsmedborgare, hade kommissionen, i egenskap av fördragens väktare och väktare av tillämpningen av unionsrätten i enlighet med artikel 17.1 FEU, en skyldighet att vidta åtgärder och att den inte hade vidtagit någon åtgärd i det avseendet sedan år 2013.

8 Den 20 december 2018 skickade Europeiska utrikestjänsten en skrivelse till sökanden som svar på hans skrivelse av den 22 oktober 2018 som var riktad till kommissionen. I denna skrivelse försäkrade Europeiska utrikestjänsten sökanden om att utrikestjänsten och kommissionen gjorde sitt yttersta för att säkerställa en korrekt tillämpning av avtalet om fri rörlighet för personer och iakttagandet av unionsmedborgarnas rättigheter i Schweiz. Europeiska utrikestjänsten uppgav däri att frågan om begränsningen av läkares tillträde till arbetsmarknaden i Schweiz, särskilt i kantonen Genève, var föremål för fortlöpande diskussioner med de schweiziska myndigheterna sedan år 2013, men att dessa myndigheter och unionsmyndigheterna hade olika åsikter vad gäller tolkningen av avtalet om fri rörlighet för personer och den rättsliga bedömningen av behovsklausulen. Europeiska utrikestjänsten angav att i avsaknad av en tvistlösningsmekanism, hade unionsmyndigheterna inte möjlighet att främja en lösning då det saknades en överenskommelse mellan parterna, och, medvetna om denna brist, hade de bett de schweiziska myndigheterna att det skulle förhandlas fram ett institutionellt ramavtal som gör det möjligt att inleda skiljeförfaranden och vända sig till Europeiska unionens domstol i frågor som rör unionsrättsliga begrepp, för att säkerställa en enhetlig tolkning av de avtal som ingåtts med Schweiziska edsförbundet och säkerställa identiska rättigheter och skyldigheter. Europeiska utrikestjänsten tillade att unionsmyndigheterna noggrant följde de schweiziska myndigheternas förfarande för utarbetande av en ny lag, i syfte att ersätta behovsklausulen.

Förfarandet och parternas yrkanden

9 Den 18 februari 2019 väckte sökanden förevarande talan.

10 Den 9 april 2019 översände tribunalen ansökan till kommissionen och anmodade den att besvara en fråga i samband med svaromålet.

11 Den 20 juni 2019 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder och besvarade tribunalens fråga.

12 Den 6 augusti 2019 inkom sökanden med ett yttrande över invändningen om rättegångshinder.

13 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– för det första, med stöd av artikel 265 FEUF fastställa att kommissionen rättsstridigt sedan år 2013 har underlåtit att vidta alla lämpliga åtgärder mot Schweiziska edsförbundet och, med stöd av artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF, förplikta kommissionen att till sökanden betala ett belopp på 1 141 198,10 euro, för den skada som han har lidit sedan år 2013, och ett löpande vite på 500 euro per dag till dess att de schweiziska myndigheterna respekterar avtalet om fri rörlighet för personer eller till dess att någon av parterna till avtalet frånträder detta, och

– för det andra, med stöd av artikel 263 FEUF, ogiltigförklara det underförstådda beslutet av den 20 december 2018 att inte skyndsamt vidta rättsliga och materiella åtgärder mot Schweiziska edsförbundet på grund av åsidosättandet av avtalet om fri rörlighet för personer och det underförstådda beslutet att inte ersätta den skada som lidits till följd av detta åsidosättande.

14 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– avvisa talan, eftersom det är uppenbart att den inte kan tas upp till prövning, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

15 Enligt artikel 126 i tribunalens rättegångsregler får tribunalen, om det är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning eller att den helt saknar rättslig grund, på förslag av referenten, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat, utan vidare handläggning.

16 I förevarande fall finner tribunalen att den har tillräckligt underlag för avgörandet genom handlingarna i akten och beslutar att avgöra målet utan vidare handläggning.

17 Det ska inledningsvis konstateras att förevarande talan ska tolkas som att den i första hand avser passivitetstalan i syfte att tribunalen, med stöd av artikel 265 FEUF, ska fastställa kommissionens ansvarsgrundande passivitet, och yrkanden om att tribunalen, med stöd av artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF, ska förplikta kommissionen att ersätta sökanden och betala ett löpande vite till honom för den skada som han har lidit. Yrkandet om ogiltigförklaring av ”det underförstådda beslutet av den 20 december 2018 att inte skyndsamt vidta rättsliga och materiella åtgärder mot [Schweiziska edsförbundet] på grund av åsidosättandet av avtalet om fri rörlighet för personer” ska anses ha framställts i andra hand, eftersom yrkandet grundar sig på antagandet att kommissionen tog ställning till sökandens krav och inte, såsom förstahandsyrkandet, på antagandet att kommissionen underlät att ta ställning till dessa. Vad beträffar yrkandet, som också har framställts i andra hand, om ogiltigförklaring av ”det underförstådda beslutet att inte ersätta den skada som sökanden lidit till följd av detta åsidosättande”, ska det ändras till ett yrkande om att unionen ska hållas ansvarig med stöd av artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF.

Passivitetstalan och skadeståndsyrkandet

Passivitetstalan

18 Sökanden har hävdat att det genom behovsklausulen uppstår en indirekt diskriminering mellan schweiziska läkare, vilka huvudsakligen har utbildats i Schweiz och som således inte berörs av denna klausul, och läkare som är medborgare i en medlemsstat, vilka huvudsakligen har utbildat sig i unionen och som direkt berörs av förbudet att utöva yrkesverksamhet inom ramen för den schweiziska obligatoriska sjukförsäkringen. Genom behovsklausulen uppstår dessutom diskriminering mellan de läkare som under minst tre år har utövat verksamhet vid en erkänd schweizisk institution för forskarutbildning och övriga läkare. Införandet av denna klausul utgör ett åsidosättande av artiklarna 2, 7 och 13 i avtalet om fri rörlighet för personer och artikel 55 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 2005, s. 22), och ett åsidosättande av domstolens praxis, som Schweiziska edsförbundet har åtagit sig att ta hänsyn till enligt artikel 16.2 i avtalet om fri rörlighet för personer. Vidare har de schweiziska myndigheterna inte iakttagit principen om ömsesidighet. Sökanden har hävdat att skälen i TAF:s dom av den 19 mars 2018 som motiverade den aktuella diskrimineringen av hänsyn till folkhälsan utgör en felaktig rättstillämpning med hänsyn till domstolens praxis och är inte giltiga ur vetenskaplig synvinkel. Behovsklausulen strider under alla omständigheter mot proportionalitetsprincipen. Sökanden har tillagt att den aktuella diskrimineringen förvärras i hans fall på grund av att hans erfarenhet vid SOS Médecins i Genève inte kan beaktas i syfte att göra ett undantag från behovsklausulen och genom tillämpningen, vid myndigheterna i kantonen Genève, av ett direktiv som kräver att lokala arbetssökande ska ges företräde framför gränsarbetare vid anställning. På grund av ovissheten om det är möjligt för honom att fortsätta utöva verksamhet vid SOS Médecins i Genève, har sökanden hamnat i en situation av rättsosäkerhet.

19 Vad beträffar kommissionens påstådda passivitet, har sökanden gjort gällande att skrivelsen av den 20 december 2018 ger uttryck för en underförstådd vägran att vidta åtgärder. Enligt sökanden är påståendet i denna skrivelse om att det inte finns något sätt att främja en lösning i avsaknad av en överenskommelse mellan parterna felaktigt, eftersom unionen när som helst kan säga upp ett av de sju sektorsavtal som ingåtts med Schweiziska edsförbundet, till vilka avtalet om fri rörlighet för personer hör, eller skjuta upp avtalens verkningar och unionen skulle även kunna vidta åtgärder i fråga om de schweiziska myndigheternas deltagande i olika europeiska program. Enligt sökanden hade kommissionen i förevarande fall, med hänsyn till sitt uppdrag som fördragens väktare, och i enlighet med rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, en skyldighet att vidta åtgärder för att skydda unionens regelverk och unionsmedborgarnas rättigheter. Kommissionens passivitet framgår bland annat av att den hade kännedom om situationen för läkare som är unionsmedborgare sedan år 2013 och av att den inte gav något besked i fråga om bibehållandet av de återkommande hindren för den fria rörligheten för personer som följer av den schweiziska lagstiftningen.

20 Kommissionen har hävdat att passivitetstalan inte kan tas upp till prövning. För det första har sökanden inte rätt att väcka en passivitetstalan som inte avser att få fastställt att kommissionen har underlåtit att anta rättsakter som har rättsverkningar i förhållande till sökanden och som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. För det andra har kommissionen hävdat att den i förevarande fall har befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar, i likhet med befogenheten att inleda ett fördragsbrottsförfarande, som innebär att enskilda saknar rätt att kräva att kommissionen ska ta ställning på visst sätt. Kommissionen har vidare hävdat att den har vidtagit alla rättsliga åtgärder som är tillåtna enligt avtalet om fri rörlighet för personer för att få diskrimineringen av läkare från unionen att upphöra. Kommissionen har i det avseendet uppgett att den vid varje årligt möte i den gemensamma kommittén för avtalet om fri rörlighet för personer har tagit upp frågan huruvida den schweiziska lagstiftningen är förenlig med bestämmelserna i nämnda avtal, med stöd av artikel 19 i avtalet, som ger den gemensamma kommittén befogenhet att, strikt politiskt, avgöra tvister

mellan parterna. Dess initiativ har således möjliggjort framsteg i flera ärenden, bland annat översynen av det övergripande direktivet i kantonen Genève. Det finns inte någon annan mekanism för att lösa tvister mellan parterna till avtalet om fri rörlighet för personer, särskilt inte en bindande mekanism. Slutligen är unionen inte skyldig att säga upp eller tillfälligt upphäva avtalet om fri rörlighet för personer, vilket ingår i ett mycket komplext avtalsförhållande med Schweiziska edsförbundet och som under alla omständigheter utgör ett blandat avtal som kräver samtycke av alla medlemsstater för att sägas upp eller tillfälligt upphävas. Kommissionen har därav dragit slutsatsen att passivitetstalan helt saknar grund.

21 Sökanden har i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder av den 6 augusti 2019 hävdat att passivitetstalan kan tas upp till prövning, eftersom det inte är kommissionen som har avfattat skrivelsen av den 20 december 2018, eftersom denna skrivelse inte innehåller något ställningstagande, eftersom sökanden väckte talan inom de utsatta tidsfristerna och eftersom kommissionen hade möjlighet och skyldighet att vidta åtgärder sedan år 2013. Sökanden har hävdat att om tribunalen avvisar hans talan skulle det, i avsaknad av en mekanism som föreskrivs i avtalet om fri rörlighet för personer som ger honom rätt att vända sig till en överstatlig domstol som är behörig i fråga om unionsrätten, bekräfta den rättsvägran som han är föremål för och utgöra ett åsidosättande av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och en kränkning av effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen.

22 Tribunalen ska först pröva huruvida passivitetstalan kan tas upp till prövning.

– Huruvida passivitetstalan kan tas upp till prövning

23 Enligt artikel 265 andra stycket FEUF ska en passivitetstalan endast tas upp till prövning om den institution, det organ eller den byrå som berörs dessförinnan anmodats att vidta åtgärder. Om institutionen, organet eller byrån inom två månader efter denna anmodan inte tagit ställning får talan väckas inom en ytterligare frist av två månader. En anmodan till en institution att vidta åtgärder ska dock vara tillräckligt tydlig och precis för att institutionen konkret ska kunna utröna vilket beslut som den anmodas anta. Av anmodan ska dessutom framgå att syftet är att tvinga institutionen att ta ställning (se dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen, C-596/15 P och C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

24 Enligt domstolens praxis avser artikel 265 FEUF passivitet genom underlåtenhet att fatta beslut eller ta ställning (se dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen, C-596/15 P och C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

25 Enligt rättspraxis ska artikel 265 tredje stycket FEUF, som gör det möjligt för en juridisk eller fysisk person att väcka passivitetstalan om en institution har underlåtit att till personen i fråga rikta någon annan rättsakt än en rekommendation eller ett yttrande, tolkas på så sätt att den ger enskilda möjlighet att väcka passivitetstalan mot en institution som har underlåtit att anta en rättsakt som har sådana bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning. En passivitetstalan kan dessutom väckas mot underlåtenhet att anta en förberedande rättsakt om den utgör den nödvändiga förutsättningen för ett förfarande som i princip ska utmynna i en rättsakt som har bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, punkt 59 och där angiven rättspraxis, och dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen, C-596/15 P och C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

26 Av de principer som det har erinrats om i punkt 25 ovan följer således att artikel 265 FEUF inte gör det möjligt för juridiska eller fysiska personer att väcka talan mot varje underlåtenhet från institutionernas sida att ta ställning eller fatta beslut, efter en anmodan som riktats mot dem. Enligt dessa principer uppstår en sådan rätt endast i följande tre fall: när dessa personer skulle ha varit

mottagare av den rättsakt som institutionerna underlät att rikta till dem, när den utelämnade rättsakten skulle ha haft sådana bindande rättsverkningar som kan påverka deras intressen, genom att klart förändra deras rättsliga ställning, eller i vart fall när denna rättsakt skulle ha utgjort den nödvändiga förutsättningen för ett förfarande som kunde utmynna i en rättsakt som har bindande rättsverkningar i förhållande till dem.

27 Oavsett huruvida de övriga sakprövningsförutsättningarna för en passivitetstalan som har angetts i punkterna 23 och 24 ovan har iakttagits, konstaterar tribunalen att sökandens situation under alla omständigheter inte motsvarar något av de tre fall som angetts i punkt 26 ovan.

28 I det avseendet ska det först konstateras att de åtgärder som sökanden anmodade kommissionen att vidta i sin skrivelse av den 22 oktober 2018 inte var riktade till sökanden. I denna skrivelse bad nämligen sökanden, enligt sina egna ord, att denna institution skulle ”vidta alla rättsliga åtgärder som är tillåtna enligt avtalet om fri rörlighet för personer gentemot [Schweiziska edsförbundet]”.

29 Vidare ska det påpekas att de åtgärder som kommissionen skulle vidta gentemot Schweiziska edsförbundet inte i sig skulle vara sådana att de klart kan förändra sökandens rättsliga ställning med hänsyn till hans rätt att utöva läkaryrket i kantonen Genève.

30 Slutligen skulle sådana åtgärder inte anses utgöra den nödvändiga förutsättningen för ett förfarande som kunde utmynna i en rättsakt som har bindande rättsverkningar i förhållande till sökanden.

31 Tribunalen konstaterar att det enda förfarande för tvistlösning som är tillämpligt på tolkningen eller tillämpningen av avtalet om fri rörlighet för personer är det förfarande som föreskrivs i artikel 19 i nämnda avtal. Enligt denna artikel kan de avtalsslutande parterna hänskjuta alla tvister av detta slag till den gemensamma kommittén, vilken kan avgöra tvisten genom att undersöka alla möjligheter för att avtalet även fortsättningsvis ska kunna fungera väl. I dessa bestämmelser fastställs för övrigt inte en skyldighet för den gemensamma kommittén att uppnå ett visst resultat vad gäller tvistlösning, utan endast en skyldighet att göra sitt bästa.

32 Det finns däremot inte något förfarande för tvistlösning som är tillämpligt i förevarande fall, vars förutsättning skulle vara att en av parterna till avtalet om fri rörlighet för personer vidtar ensidiga åtgärder gentemot den andra parten. Ett beslut att inte förlänga avtalet om fri rörlighet för personer eller att säga upp avtalet, med stöd av artikel 25.2 eller 25.3 däri, som sökanden har nämnt som exempel, kan per definition inte anses utgöra en sådan förutsättning, eftersom antagandet av ett sådant beslut skulle innebära att själva avtalet upphör.

33 Den omständigheten att en av parterna till avtalet om fri rörlighet för personer, helt utanför ramen för tillämpliga förfaranden, vidtar ensidiga åtgärder gentemot den andra parten, på grund av att sistnämnda part åsidosatt sina skyldigheter enligt nämnda fördrag, skulle för övrigt per definition inte ge någon garanti om utgången i tvisten mellan dessa parter. I ett sådant fall skulle det nämligen ankomma på den part som berörs av de ensidiga åtgärderna att fritt och självständigt avgöra om den ska rätta sig efter den andra avtalsslutande partens tolkning av avtalet om fri rörlighet för personer eller inte (se, för ett liknande resonemang och analogt, beslut av den 3 juli 2007, Commune de Champagne m.fl./rådet och kommissionen, T-212/02, EU:T:2007:194, punkt 94).

34 Det är visserligen riktigt att unionsinstitutionernas utövande av sina befogenheter på det internationella området inte kan undantas från domstolsprövning (se, för ett liknande resonemang och analogt, beslut av den 3 juli 2007, Commune de Champagne m.fl./rådet och kommissionen, T-212/02, EU:T:2007:194, punkt 94 och där angiven rättspraxis). Det är även riktigt, såsom sökanden har hävdat, att det följer av artikel 17.1 FEU att kommissionen, i egenskap av väktare av fördragen och av de avtal som har slutits med stöd av fördraget, är skyldig att se till att tredjeland korrekt uppfyller sina skyldigheter enligt ett

avtal som det har ingått med unionen eller, såsom i förevarande fall, ingått med unionen och dess medlemsstater (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 juli 2008, C.A.S./kommissionen, C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 94).

35 I avsaknad av bestämmelser i internationell rätt eller i unionsrätten som på något sätt gör enskilda delaktiga i beslutsprocessen när det gäller genomförandet av avtalet om fri rörlighet för personer, kan dock sökanden i förevarande fall inte med framgång göra gällande att Schweiziska edsförbundets åsidosättande av detta avtal, om det antas vara styrkt, ger honom rätt att kräva att kommissionen ska vidta åtgärder mot Schweiziska edsförbundet. Om sådana åtgärder vidtogs, skulle de nämligen endast avse förbindelserna mellan unionen och ett tredjeland, och inte förbindelserna mellan unionsmyndigheter och fysiska eller juridiska personer. Även om det skulle medges att det föreligger en skyldighet att vidta sådana åtgärder, kan den följaktligen inte medföra någon rättighet för enskilda (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 juni 2013, Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punkterna 28–31, och dom av den 10 december 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 56).

36 Av det ovan anförda följer således att det är uppenbart att passivitetstalan inte kan tas upp till prövning.

37 Denna slutsats påverkas uppenbarligen inte av de argument som sökanden har anfört i samband med sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder.

38 Vad, för det första, beträffar frågan huruvida kommissionen underlät att ta ställning till den anmodan som sökanden skickade till den och huruvida talan väcktes inom de tidsfrister som föreskrivs i artikel 265 andra stycket FEUF, räcker det att erinra om att tribunalen, av de skäl som har angetts i punkterna 28–35 ovan, anser att sökandens situation inte motsvarar något av de fall då det uppstår en rätt för fysiska eller juridiska personer att väcka passivitetstalan, oavsett huruvida de övriga sakprövningsförutsättningarna för en sådan talan är uppfyllda. Även om det skulle medges att kommissionen i förevarande fall underlät att ta ställning och att sökanden väckte sin talan inom de föreskrivna fristerna, saknar dessa omständigheter följaktligen betydelse.

39 För det andra ska det påpekas att frågan huruvida kommissionen hade möjlighet att vidta ensidiga åtgärder mot Schweiziska edsförbundet och frågan huruvida kommissionen hade skyldighet att göra detta inte är relevanta för bedömningen av huruvida denna passivitetstalan kan tas upp till prövning, utan endast för bedömningen av huruvida talan är välgrundad (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 29 september 2011, Ryanair/kommissionen, T-442/07, ej publicerad, EU:T:2011:547, punkt 27). Sökandens argument avseende dessa frågor är således utan verkan.

40 För det tredje ska det erinras om att genom, å ena sidan, artiklarna 263 och 277 i EUF-fördraget och, å andra sidan, artikel 267 i fördraget, men även genom artikel 265 i fördraget, har det inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för prövning av huruvida institutionernas akter är lagenliga. Denna prövning har anförtrotts unionsdomstolen (se, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

41 Även om sakprövningsförutsättningarna för en talan som väcks direkt vid unionsdomstolen ska tolkas mot bakgrund artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, i vilken den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd slås fast, följer det dock av fast rättspraxis att ändamålet med artikel 47 i stadgan inte är att det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning ska ändras, särskilt inte dessa sakprövningsförutsättningar. Denna artikel kräver således inte att en enskild ovillkorligen ska kunna väcka talan mot varje underlåtenhet från institutionernas sida att fatta beslut eller ta ställning (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 3 oktober 2013, Inuit

Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 97, 98 och 105 och där angiven rättspraxis, och dom av den 9 november 2017, SolarWorld/rådet, C-205/16 P, EU:C:2017:840, punkterna 67 och 68).

42 Även om bestämmelserna i artikel 265 FEUF, med hänsyn till principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd, inte får tolkas restriktivt, är det i förevarande fall icke desto mindre så, att med hänsyn till sakprövningsförutsättningarna för en passivitetstalan som väcks av fysiska eller juridiska personer, vilka har angetts i punkterna 25 och 26 ovan, kunde den omständigheten att kommissionen inte tog ställning till sökandens begäran om att det skulle vidtas ensidiga åtgärder mot Schweiziska edsförbundet i vilket fall som helst inte ge sökanden rätt att väcka en sådan talan. Tribunalen kan följaktligen inte bortse från dessa sakprövningsförutsättningar som följer av EUF-fördraget, såsom det har tolkats i fast rättspraxis, utan att överskrida sina befogenheter (se, för ett liknande resonemang och analogt, beslut av den 24 november 2016, Petraitis/kommissionen, C-137/16 P, ej publicerat, EU:C:2016:904, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

43 Vad särskilt beträffar avsaknaden av en mekanism som föreskrivs i avtalet om fri rörlighet för personer som gör det möjligt för sökanden att väcka talan vid en överstatlig domstol eller en domstol som är ”behörig i fråga om [unions]rätten”, påpekar tribunalen att principen om rätt till ett effektivt domstolsskydd inte kan motivera att unionsdomstolen överskrider sina befogenheter enbart i syfte att avhjälpa denna brist.

44 I motsats till vad sökanden har gjort gällande, kan inte heller effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen överföras till förevarande fall.

45 I avsaknad av unionsbestämmelser får de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, vilka hör till medlemsstaternas egen rättsordning, varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2007, van der Weerd m.fl., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

46 Det räcker att konstatera att dessa principer per definition endast kan genomföras av de nationella domstolarna, och inte av unionsdomstolarna, vilka tillämpar de processuella regler som föreskrivs i själva unionsrätten. Unionsdomstolarna ska dessutom handla inom ramen för de befogenheter som de har tilldelats genom fördragen, i enlighet med principen om institutionell jämvikt, och de får inte avvika från dessa processuella regler (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 40).

47 Även om det kunde anses att passivitetstalan kan tas upp till prövning, skulle den under alla omständigheter ogillas i sak av de skäl som anges nedan.

– *Huruvida passivitetstalan är välgrundad*

48 Det följer av fast rättspraxis att för att ta ställning till huruvida passivitetstalan är välgrundad, ska det undersökas huruvida den aktuella institutionen hade en skyldighet att vidta åtgärder vid tidpunkten för anmodan av institutionen i den mening som avses i artikel 265 FEUF (se dom av den 29 september 2011, Ryanair/kommissionen, T-442/07, ej publicerad, EU:T:2011:547, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

49 I förevarande fall ska det påpekas, i likhet med vad kommissionen har anfört, att det inte kan föreligga någon skyldighet för kommissionen att vidta ensidiga åtgärder gentemot Schweiziska edsförbundet, oavsett vilken ståndpunkt denna institution har i fråga om huruvida behovsklausulen är förenlig med avtalet om fri rörlighet för personer.

50 Såsom redan har konstaterats i punkterna 31 och 32 ovan, finns det inte någon bestämmelse som är tillämplig på eventuella tvister mellan de avtalsslutande parterna i avtalet om fri rörlighet för personer rörande tolkningen eller tillämpningen av detta avtal som ålägger eller ens ger kommissionen behörighet att vidta sådana åtgärder. Kommissionen får endast, enligt artikel 19 i avtalet, hänskjuta en sådan tvist till den gemensamma kommittén.

51 Det ska vidare påpekas att avtalet om fri rörlighet för personer ingicks med Schweiziska edsförbundet inte bara av unionen, utan även av samtliga medlemsstater. Såsom kommissionen i huvudsak har påpekat förutsätter följaktligen det eventuella vidtagandet av ensidiga åtgärder gentemot Schweiziska edsförbundet på grund av ett åsidosättande av avtalet om fri rörlighet för personer åtminstone medlemsstaternas samtycke.

52 Kommissionen har visserligen befogenhet att representera unionen utåt enligt artikel 17.1 FEU, och denna befogenhet ger den rätt att på unionens vägnar ha de utbyten med de schweiziska myndigheterna som krävs för att genomföra avtalet och se till att dessa myndigheter tillämpar avtalet korrekt. Det innebär dock inte att kommissionen, enbart på grundval av detta bemyndigande, får besluta att vidta åtgärder mot Schweiziska edsförbundet som är juridiskt bindande, utan att Europeiska unionens råd uttryckligen har lämnat sitt godkännande till detta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, punkt 36). I avsaknad av ett förfarande som reglerar sådana åtgärder, kräver det eventuella vidtagandet av sådana åtgärder, med hänsyn till bland annat deras potentiella följder, att det görs avvägningar mellan skilda intressen i unionens förbindelser med Schweiziska edsförbundet, vilket omfattas av rådets behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, punkterna 33 och 39).

53 En sådan skyldighet riskerar för övrigt att påverka genomförandet av avtalet om fri rörlighet för personer, vilket ingår bland sju sektorsavtal som ingåtts med Schweiziska edsförbundet i syfte att stärka de ekonomiska banden mellan unionen och detta tredjeland, och som i synnerhet har till syfte att mellan de avtalsslutande parterna förverkliga den fria rörligheten för personer på grundval av de bestämmelser som är tillämpliga i unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, Förenade kungariket/rådet, C-656/11, EU:C:2014:97, punkterna 53 och 55).

54 För att lösa tvister rörande tolkningen av avtalet om fri rörlighet för personer och dess tillämpning, är det mycket viktigt att unionsinstitutionerna och medlemsstaterna har ett utrymme för bedömning som är, om inte skönsmässigt, så åtminstone tillräckligt omfattande för att kunna göra de nödvändiga avvägningarna mellan de skilda intressen som följer av förbindelserna med Schweiziska edsförbundet och fastställa den lämpligaste strategin med hänsyn till skyddet för unionens intressen och unionsmedborgarnas och unionsaktörernas intressen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 6 december 2001, Area Cova m.fl./rådet och kommissionen, T-196/99, EU:T:2001:281, punkterna 122–124 och där angiven rättspraxis).

55 Det ska tilläggas att avsaknaden av en bestämmelse i avtalet om fri rörlighet för personer som föreskriver att de avtalsslutande parterna kan vidta ensidiga åtgärder, utöver de bestämmelser som avser att inte förlänga eller säga upp avtalet, samt innehållet i bestämmelserna i artikel 19 i avtalet som avser tvistlösning av den gemensamma kommittén, vars beslut enligt artikel 14 i avtalet ska fattas genom ömsesidig överenskommelse, visar de avtalsslutande parternas avsikt att ge företräde åt förhandlingar och konsensus för att säkerställa att avtalet tillämpas på ett korrekt sätt.

56 Med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet förelåg det följaktligen inte någon skyldighet för kommissionen att vidta de åtgärder som sökanden begärde gentemot Schweiziska edsförbundet. Även om det antas att kommissionen underlät att ta ställning till eller fatta beslut rörande denna begäran, utgjorde denna underlåtenhet under alla omständigheter inte passivitet.

57 Dessa slutsatser påverkas inte av en tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, vilka sökanden har åberopat.

58 Enligt fast rättspraxis tillkommer rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar varje person som genom tydliga försäkringar från en av unionens institutioner har getts grundade förhoppningar. Rättssäkerhetsprincipen innebär att unionslagstiftningen ska vara otvetydig och att dess tillämpning ska vara förutsebar för de enskilda (se dom av den 17 februari 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet, T-14/14 och T-87/14, EU:T:2017:102, punkterna 191 och 192 och där angiven rättspraxis).

59 Vad beträffar principen om skydd för berättigade förväntningar, ska det påpekas att sökanden inte fick några tydliga försäkringar om att kommissionen skulle vidta ensidiga åtgärder mot Schweiziska edsförbundet med hänsyn till att detta tredjeland hade åsidosatt avtalet om fri rörlighet för personer.

60 Såsom redan har påpekats finns det inte någon tillämplig bestämmelse som ålägger eller ens ger kommissionen behörighet att själv vidta sådana åtgärder, vilka under alla omständigheter skulle kräva medlemsstaternas och rådets samtycke (se punkterna 50–52 ovan).

61 I kommissionens e-postmeddelanden av den 30 maj och den 7 juni 2018 och i Europeiska utrikestjänstens skrivelse av den 20 december 2018 gav dessutom unionsmyndigheterna endast allmänna försäkringar vad gäller åtagandet att göra sitt yttersta för att säkerställa en korrekt tillämpning av avtalet om fri rörlighet för personer och iakttagandet av unionsmedborgarnas rättigheter i Schweiz, och vad gäller åtagandet att följa lagstiftningsförfarandet för att ändra behovsklausulen i detta land, tillsammans med landets myndigheter (se punkterna 5 och 8 ovan).

62 Vad vidare beträffar rättssäkerhetsprincipen, framgår det klart och tydligt av bestämmelserna i avtalet om fri rörlighet för personer att det i avtalet, i detta skede, inte föreskrivs något annat förfarande för tvistlösning än det som föreskrivs i artikel 19 i avtalet, vilket ger de avtalsslutande parterna möjlighet att hänskjuta alla tvister av detta slag till den gemensamma kommittén, utan att denna kommitté är skyldig att avgöra tvisten. I det rådande rättsläget ger följaktligen inte avtalet om fri rörlighet för personer kommissionen något annat rättsligt medel för att skydda de rättigheter som unionsmedborgarna har i Schweiz enligt avtalet om fri rörlighet för personer än att hänskjuta alla frågor rörande huruvida bestämmelserna i schweizisk rätt och de administrativa åtgärder som vidtagits med tillämpning av schweizisk rätt är förenliga med avtalet till den gemensamma kommittén.

63 Såsom har påpekats i punkt 33 ovan skulle dessutom den omständigheten att en av de avtalsslutande parterna i avtalet om fri rörlighet för personer, helt utanför ramen för tillämpliga förfaranden, vidtar ensidiga åtgärder gentemot den andra parten, på grund av att sistnämnda part åsidosatt sina skyldigheter enligt avtalet, per definition inte ge någon garanti om utgången i tvisten mellan dessa parter.

64 Sökanden har i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder ifrågasatt lagenligheten av bestämmelserna i avtalet om fri rörlighet för personer, på grund av att det i avtalet inte föreskrivs någon rätt att vända sig till en oavhängig domstol för att avgöra tvister som avser tillämpningen av detta avtal. Dessa överväganden kan dock inte påverka den omständigheten att kommissionen i förevarande fall inte har någon skyldighet att vidta åtgärder mot Schweiziska edsförbundet.

65 I artikel 11 i avtalet om fri rörlighet för personer föreskrivs en rätt för de personer som avses i avtalet att överklaga hos behöriga myndigheter, och särskilt hos behörig nationell rättsinstans. I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att sökanden kunde överklaga beslutet att inte ge honom tillstånd att utöva yrkesverksamhet inom ramen för den obligatoriska sjukförsäkringen till TAF. Även om sökanden har ifrågasatt den tolkning som nämnda domstol gjorde av avtalet om fri rörlighet för personer och av gällande unionsrätt, har han inte styrkt att denna domstol inte fattade sitt avgörande på ett oavhängigt sätt. I det avseendet ska det erinras om att det följer av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att sättet att utse domare, som sökanden har åberopat i detta fall, inte i sig räcker för att väcka tvivel om deras oavhängighet (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 18 maj 1999, Ninn-Hansen mot Danmark, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295, och 26 augusti 2003, Filippini mot San Marino, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Vidare framgår det även av handlingarna i målet att den dom som meddelades av Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (Skiljedomstolen för försäkringstvister i kantonen Genève) den 3 juli 2019 kan överklagas till Tribunal fédéral (Federala domstolen i Schweiz). Sökanden har således inte visat att han i förevarande fall inte har tillgång till en oavhängig domstol för att avgöra tvister mellan sökanden och de schweiziska myndigheterna eller mellan sökandens arbetsgivare och de schweiziska myndigheterna rörande hans rätt att få utöva läkaryrket i kantonen Genève.

66 Det faktum att det inte finns någon mekanism i avtalet om fri rörlighet för personer som gör det möjligt för unionsdomstolen att uttala sig om de schweiziska myndigheternas tillämpning av detta avtal och unionsrätten kan under alla omständigheter inte i sig medföra att det uppstår en skyldighet för kommissionen att vidta ensidiga åtgärder gentemot Schweiziska edsförbundet. I det avseendet räcker det att påpeka, såsom har konstaterats i punkterna 51 och 54 ovan, att vidtagandet av sådana åtgärder kräver åtminstone medlemsstaternas samtycke och tillstånd av rådet, och kan inte vara bindande, med hänsyn till det omfattande utrymme för bedömning som krävs för att göra de nödvändiga avvägningarna och fastställa den lämpligaste strategin.

67 Även om passivitetstalan i ansökan kunde tas upp till prövning, skulle den mot denna bakgrund i vilket fall som helst ogillas, eftersom det är uppenbart att den helt saknar rättslig grund.

Yrkandet om utomobligatoriskt skadeståndsansvar för unionen på grund av kommissionens påstådda ansvarsgrundande passivitet

68 Sökanden har hävdat att han sedan år 2013 har lidit en fortlöpande skada till följd av att det är omöjligt för honom att som fri yrkesutövare praktisera medicin i kantonen Genève och att skadan kommer att fortsätta åtminstone fram till år 2021. Enligt sökanden omfattar denna skada inkomstbortfall, däribland framtida inkomstbortfall vid utbetalning av ålderspension, samt ideell skada. Sökanden har i samband med sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder hävdat att för det fall tribunalen inte fastställer att kommissionen har gjort sig skyldig till ansvarsgrundande passivitet, ska den fastställa att sökanden har lidit en onormal skada av särskild beskaffenhet som är fortlöpande och föränderlig och att det är uppenbart att avtalet om fri rörlighet för personer är rättsstridigt, så att tribunalen åtminstone bör erkänna unionens strikta ansvar och följaktligen ersätta sökandens skada.

69 Kommissionen har hävdat att skadeståndstalan helt saknar grund.

70 När det gäller skadeståndsyrkandena har sökanden framställt dels ett yrkande om ersättning för den skada som han redan har lidit sedan år 2013 på grundval av, i första hand, kommissionens ansvarsgrundande passivitet och, i andra hand, strikt ansvar, dels ett yrkande om att det ska föreläggas ett löpande vite på grund av den skada som han fortsätter att lida, till dess att Schweiziska edsförbundet följer avtalet om fri rörlighet för personer eller en av parterna till avtalet frånträder detta. Det är lämpligt att först pröva yrkandet om löpande vitesföreläggande.

– Yrkandet om löpande vitesföreläggande

71 En skadeståndstalan enligt artiklarna 268 FEUF och 340 andra stycket FEUF är en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och är underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte. Den skiljer sig från talan om ogiltigförklaring i det att den inte syftar till att undanröja en bestämd åtgärd utan att ersätta den skada som vållats av en institution (se dom av den 24 oktober 2000, Fresh Marine/kommissionen, T-178/98, EU:T:2000:240, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

72 Mot denna bakgrund har unionsdomstolen, inom ramen för en skadeståndstalan enligt artiklarna 268 FEUF och 340 andra stycket FEUF, inte behörighet att förplikta den institution som anses ansvarig för den påstådda skadan att betala ett löpande vite. Utdömande av löpande vite får nämligen inte ha till syfte att ersätta den skada som lidits, utan endast ha till syfte att tvinga institutionen att få det åsidosättande av unionsrätten som läggs institutionen till last att upphöra genom att antingen vidta eller undanröja en bestämd åtgärd (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 17 november 2011, kommissionen/Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, punkterna 42–45).

73 Sökandens yrkande om löpande vitesföreläggande ska följaktligen avvisas, eftersom det är uppenbart att det inte kan tas upp till prövning.

74 Tribunalen erinrar om att enligt fast rättspraxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF, för rättsstridigt handlande av unionens organ, att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den åberopade skadan (se beslut av den 6 september 2011, Mugraby/rådet och kommissionen, T-292/09, ej publicerat, EU:T:2011:418, punkt 54 och där angiven rättspraxis). Det ska särskilt påpekas att alla skador, som det begärs ersättning för inom ramen för en talan om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF, ska vara verkliga och säkra, vilket det ankommer på sökanden att bevisa. Det ankommer på sökanden att inge övertygande bevis på såväl skadans existens som omfattningen av den påstådda skadan (se dom av den 6 september 2018, Klein/kommissionen, C-346/17 P, EU:C:2018:679, punkt 147 och där angiven rättspraxis).

75 Om det antas att det löpande vite som sökanden har yrkat att tribunalen ska förplikta kommissionen att betala syftar till att ersätta den framtida skada som han kommer att fortsätta att lida så länge som behovsklausulen fortsätter att tillämpas i hans fall, kan en sådan skada per definition inte anses vara verklig och säker i den mening som avses i rättspraxis. Yrkandet om löpande vitesföreläggande ska således under alla omständigheter ogillas, eftersom det är uppenbart att det helt saknar rättslig grund.

– Yrkandet om att unionen ska förpliktas att ersätta den skada som sökanden har lidit sedan år 2013

76 Vad beträffar det rättsstridiga handlande som läggs institutionerna till last, vilket är ett av de tre villkor som måste vara uppfyllda för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, krävs det enligt rättspraxis att det har visats att det skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter. Vad gäller kravet att överträdelsen ska vara tillräckligt klar, är det avgörande kriteriet för att detta villkor ska anses uppfyllt att den berörda unionsinstitutionen uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om institutionen förfogar över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning kan redan den omständigheten att unionsrätten har åsidosatts i sig räcka för

att det ska vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (se beslut av den 6 september 2011, Mugraby/rådet och kommissionen, T-292/09, ej publicerat, EU:T:2011:418, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

77 I förevarande fall räcker det att påpeka, såsom har konstaterats i punkt 35 ovan, att i avsaknad av bestämmelser i internationell rätt eller i unionsrätten som på något sätt gör enskilda delaktiga i beslutsprocessen när det gäller genomförandet av avtalet om fri rörlighet för personer, även för det fall kommissionen underlät att uppfylla sina skyldigheter genom att inte vidta åtgärder gentemot Schweiziska edsförbundet, kan den påstådda underlåtenheten inte anses utgöra en överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.

78 Vidare ska det under alla omständigheter påpekas att kommissionen, såsom har konstaterats i punkterna 50–52 och 60 ovan, inte har behörighet att vidta sådana åtgärder i samband med genomförandet av avtalet om fri rörlighet för personer och att den under alla omständigheter inte skulle kunna vidta sådana åtgärder utan att medlemsstaterna och rådet har samtyckt till detta. Som tribunalen har påpekat i punkt 54 ovan, för att lösa tvister rörande tolkningen av avtalet om fri rörlighet för personer och dess tillämpning, är det mycket viktigt att unionsinstitutionerna och medlemsstaterna har ett utrymme för bedömning som är, om inte skönsmässigt, så åtminstone tillräckligt omfattande för att kunna göra de nödvändiga avvägningarna mellan de skilda intressen som följer av förbindelserna med Schweiziska edsförbundet och fastställa den lämpligaste strategin med hänsyn till skyddet för unionens intressen och unionsmedborgarnas och unionsaktörernas intressen. Kommissionens underlåtenhet att vidta de åtgärder som sökanden begärde kan följaktligen inte på något sätt innebära att denna institution uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning och till följd därav utgöra en tillräckligt klar överträdelse i den mening som avses i den rättspraxis som angetts i punkt 76 ovan.

79 Av samma skäl som har angetts i punkterna 58–63 ovan, kan dessa överväganden inte påverkas av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen.

80 Av det ovan anförda följer att sökandens skadeståndsyrkande som har framställts med anledning av kommissionens påstått ansvarsgrundande passivitet ska ogillas, eftersom det är uppenbart att det helt saknar rättslig grund. Det är inte nödvändigt att pröva huruvida det föreligger en skada och ett samband mellan denna skada och kommissionens påstådda passivitet.

81 Vad beträffar de argument som har anförts i andra hand i sökandens yttrande över invändningen om rättegångshinder, i syfte att tribunalen ska förplikta kommissionen att ersätta den åberopade skadan på grundval av strikt ansvar, påpekar tribunalen – utan att det är nödvändigt att ta ställning till frågan huruvida dessa argument utgör stöd för självständiga yrkanden eller innehåller nya grunder och, i förekommande fall, huruvida sådana yrkanden eller grunder kan tas upp till prövning – att det är uppenbart att sådana argument helt saknar rättslig grund.

82 Domstolen har nämligen redan slagit fast att unionsrätten, i sin nuvarande utformning, inte innehåller några bestämmelser som kan aktualisera unionens skadeståndsansvar oberoende av något rättsstridigt handlande av ett av unionens organ (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2008, FIAMM m.fl./rådet och kommissionen, C-120/06 P och C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkterna 167 och 179). Denna rättspraxis kan i förevarande fall överföras till bestämmelserna i artikel 340 andra stycket FEUF, vilka i huvudsak motsvarar bestämmelserna i före detta artikel 288 andra stycket EG, vilken ligger till grund för denna rättspraxis.

83 Yrkandet om att unionen ska förpliktas att ersätta den skada som sökanden har lidit sedan år 2013 ska således ogillas, eftersom det är uppenbart att det helt saknar rättslig grund.

Yrkandet om ogiltigförklaring av kommissionens påstådda vägran att vidta åtgärder och yrkandet om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar

Yrkandet om ogiltigförklaring av kommissionens påstådda vägran att vidta åtgärder

84 Sökanden har hävdat att Europeiska utrikestjänstens skrivelse av den 22 december 2018 ska betraktas som en vägran att vidta åtgärder, eftersom kommissionen har medgett att Schweiziska edsförbundet åsidosatte avtalet om fri rörlighet för personer och den, i motsats till vad som har gjorts gällande i denna skrivelse, har möjlighet att vidta ensidiga åtgärder mot detta tredjeland.

85 Kommissionen har hävdat att talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till prövning, för det första, på grund av att kommissionen inte har avfattat skrivelsen av den 22 december 2018, för det andra, på grund av att innehållet i denna skrivelse är informativt och, för det tredje, på grund av att denna skrivelse inte har några bindande rättsverkningar.

86 Även om det i förevarande fall antas att Europeiska utrikestjänstens skrivelse av den 20 december 2018 ska anses innehålla en klar vägran av kommissionen att efterkomma sökandens anmodan om att vidta åtgärder, anser tribunalen att yrkandet om ogiltigförklaring i ansökan icke desto mindre ska avvisas, eftersom det är uppenbart att det inte kan tas upp till prövning.

87 Det framgår av artikel 263 fjärde stycket FEUF att när en fysisk eller juridisk person väcker talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som inte är riktad till denna person, måste denna person bland annat vara direkt berörd av denna rättsakt. Enligt fast rättspraxis kräver villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av den åtgärd mot vilken talan väcks att två kriterier samtidigt är för handen. För det första måste den angripna åtgärden ha direkt inverkan på personens rättsliga ställning. För det andra får rättsakten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan att några mellanliggande regler tillämpas (se dom av den 28 februari 2019, rådet/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

88 I förevarande fall räcker det att påpeka att det första av de kumulativa kriterier som har fastställts i rättspraxis inte är uppfyllt. Det har konstaterats i punkt 29 ovan att de åtgärder som kommissionen skulle vidta gentemot Schweiziska edsförbundet inte i sig skulle vara sådana att de klart kan förändra sökandens rättsliga ställning med hänsyn till hans rätt att utöva läkaryrket i kantonen Genève. Vägran att vidta sådana åtgärder kan följaktligen inte heller ha direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning. Utan att det är nödvändigt att pröva de andra sakprövningsförutsättningarna som fastställts i artikel 263 fjärde stycket FEUF, räcker det att påpeka att sökanden inte är direkt berörd av den angripna rättsakten.

89 Vidare har det påpekats i punkt 35 ovan att sökanden inte har rätt att kräva att kommissionen ska vidta ensidiga åtgärder mot Schweiziska edsförbundet, eftersom sådana åtgärder endast avser unionens och medlemsstaternas förbindelser med ett tredjeland, och därför kan det inte tillåtas att underlåtenheten att vidta sådana åtgärder underställs unionsdomstolens prövning. Även om det antas att kommissionen i förevarande fall inte bara underlät att vidta dessa åtgärder, utan även vägrade att göra det, är det av samma skäl likväl uppenbart att yrkandet om ogiltigförklaring av denna vägran inte kan tas upp till prövning.

Yrkandet om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar

90 Såsom har angetts i punkt 22 ovan, ska yrkandet i ansökan om ”[ogiltigförklaring av] det underförstådda beslutet att inte ersätta den skada som sökanden lidit till följd av detta åsidosättande” anses, underförstått men med nödvändighet, syfta till att unionen ska förpliktas att ersätta skadan med stöd av artiklarna 268 FEUF och 340 FEUF. De argument som det har erinrats om i punkt 68 ovan utgör således stöd för detta yrkande.

91 Kommissionen har hävdat att sökanden inte med framgång kan yrka att tribunalen ska ersätta sökanden för den skada som påstås ha uppkommit till följd av kommissionens vägran att vidta åtgärder, eftersom kommissionen inte är ansvarig för de åsidosättanden av avtalet om fri rörlighet för personer som de schweiziska myndigheterna har gjort sig skyldiga till.

92 Av samma skäl som har angetts i punkterna 77–82 ovan finner tribunalen att sökandens skadeståndsyrkande, som grundar sig på kommissionens påstådda vägran att efterkomma sökandens anmodan om att vidta åtgärder, ska ogillas, eftersom det under alla omständigheter är uppenbart att det helt saknar rättslig grund. Även om det skulle antas att Europeiska utrikestjänstens skrivelse av den 20 december 2018 innehåller en sådan vägran, kan denna vägran varken anses utgöra en överträdelse, från kommissionens sida, av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter i den mening som avses i rättspraxis, eller innebära att denna institution uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, och därmed utgöra en tillräckligt klar överträdelse av en sådan rättsregel. En sådan vägran kan inte heller anses utgöra ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar eller rättssäkerhetsprincipen. Slutligen finns det inte något direkt orsakssamband mellan kommissionens påstådda vägran och den skada som sökanden har åberopat, eftersom denna vägran, såsom har konstaterats i punkt 88 ovan, inte kan ha direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning.

93 Till sist följer det av det ovan anförda att talan ska ogillas, eftersom det är uppenbart att den delvis inte kan tas upp till prövning och delvis helt saknar rättslig grund.

Rättegångskostnader

94 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

95 Kommissionen har i förevarande fall yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Nathaniel Magnan ska ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 25 september 2019.

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande
D. Gratsias