



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. oktobra 2020*

Kazalo

I. Pravni okvir	5
A. Pravo STO	5
1. Sporazum o ustanovitvi STO	5
2. GATS	5
3. Dogovor o reševanju sporov	7
B. Pravo Unije	8
C. Madžarsko pravo	9
II. Predhodni postopek	10
III. Tožba	11
A. Dopustnost	11
1. Trditve strank	11
2. Presoja Sodišča	12
B. Pristojnost Sodišča	13
1. Trditve strank	13
2. Presoja Sodišča	14
C. Utemeljenost	17
1. Zahteva po predhodni mednarodni pogodbi	17
a) Učinki, ki jih je treba pripisati obvezam Madžarske v zvezi s storitvijo visokošolskega izobraževanja glede na pravilo nacionalne obravnave iz člena XVII GATS	17

* Jezik postopka: madžarščina.

1) Trditve strank	17
2) Presoja Sodišča	18
b) Sprememba konkurenčnih pogojev v prid enakih nacionalnih ponudnikov	19
1) Trditve strank	19
2) Presoja Sodišča	20
c) Utemeljitev na podlagi člena XIV GATS	20
1) Trditve strank	20
2) Presoja Sodišča	21
2. Zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež	22
a) Člen XVII GATS	22
1) Sprememba konkurenčnih pogojev v prid enakih nacionalnih ponudnikov	22
i) Trditve strank.....	22
ii) Presoja Sodišča	23
2) Obstoje utemeljitve	23
i) Trditve strank.....	23
ii) Presoja Sodišča	23
b) Člen 49 PDEU	24
1) Uporaba člena 49 PDEU.....	24
i) Trditve strank.....	24
ii) Presoja Sodišča	24
2) Obstoje omejitve	25
i) Trditve strank.....	25
ii) Presoja Sodišča	25
3) Obstoje utemeljitve	25
i) Trditve strank.....	25
ii) Presoja Sodišča	26
c) Člen 16 Direktive 2006/123 in, podredno, člen 56 PDEU.....	27
1) Uporaba Direktive 2006/123	27
i) Trditve strank.....	27

ii) Presoja Sodišča	28
2) Obstoje omejitve	28
i) Trditve strank	28
ii) Presoja Sodišča	28
3) Obstoje utemeljitve	28
i) Trditve strank	28
ii) Presoja Sodišča	29
3. Člen 13, člen 14(3) in člen 16 Listine	29
a) Uporaba Listine	29
1) Trditve strank	29
2) Presoja Sodišča	30
b) Obstoje omejitev zadevnih temeljnih pravic	30
1) Trditve strank	30
2) Presoja Sodišča	30
c) Obstoje utemeljitve	32
1) Trditve strank	32
2) Presoja Sodišča	32
Stroški	33

„Neizpolnitev obveznosti države – Dopustnost – Pristojnost Sodišča – Splošni sporazum o trgovini s storitvami – Člen XVI – Dostop na trg – Lista specifičnih obvez – Pogoj v zvezi z obstojem dovoljenja – Člen XX(2) – Člen XVII – Nacionalna obravnava – Ponudnik storitev s sedežem v tretji državi – Nacionalna ureditev države članice, ki določa pogoje za izvajanje storitev visokošolskega izobraževanja na njenem ozemlju – Zahteva, da se sklene mednarodna pogodba z državo, v kateri ima ponudnik storitev sedež – Zahteva, da se izobraževanje izvaja v državi, v kateri ima ponudnik sedež – Sprememba konkurenčnih pogojev v prid nacionalnih ponudnikov – Upravičenost – Javni red – Preprečevanje zavajajočih praks – Člen 49 PDEU – Svoboda ustanavljanja – Direktiva 2006/123/ES – Storitve na notranjem trgu – Člen 16 – Člen 56 PDEU – Svoboda opravljanja storitev – Obstoje omejitve – Upravičenost – Razlog v splošnem interesu – Javni red – Preprečevanje zavajajočih praks – Visoka raven kakovosti izobraževanja – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 13 – Akademsko svoboda – Člen 14(3) – Svoboda ustanavljanja izobraževalnih zavodov – Člen 16 – Svoboda gospodarske pobude – Člen 52(1)“

V zadevi C-66/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 1. februarja 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopajo V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester in K. Talabér-Ritz, agenti,

tožeča stranka,

proti

Madžarski, ki jo zastopata M. Z. Fehér in G. Koós, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, M. Safjan in S. Rodin, predsedniki senatov, E. Juhász, J. Malenovský (poročevalec), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, sodniki, C. Toader, sodnica, in C. Lycourgos, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 24. junija 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 5. marca 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Madžarska s tem, da v skladu s členom 76(1)(a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zakon št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu) (*Magyar Közlöny* 2011/165), kakor je bil spremenjen z Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zakon št. XXV iz leta 2017 o spremembi zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), ki ga je sprejel madžarski parlament 4. aprila 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (v nadaljevanju: zakon o visokem šolstvu) za tuje izobraževalne zavode, ki so zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP), izvajanje izobraževalnih storitev pogojuje s sklenitvijo mednarodne pogodbe, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (v nadaljevanju: GATS) iz Priloge 1 B k Sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (STO), ki je bil podpisan v Marakešu in odobren s Sklepom Sveta 94/800/ES z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov, doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti, v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 80) (v nadaljevanju: Sporazum o ustanovitvi STO);
- ugotovi, da Madžarska s tem, da v skladu s členom 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu od tujih visokošolskih zavodov zahteva, da izvajajo visokošolsko izobraževanje v svoji državi izvora, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 16 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) in vsekakor na podlagi členov 49 in 56 PDEU ter člena XVII GATS;

- ugotovi, da Madžarska s tem, da je v skladu s členom 76(1)(a) in (b) zakona o visokem šolstvu naložila zgoraj navedena ukrepa (v nadaljevanju: sporna ukrepa), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13, člena 14(3) in člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ter
- Madžarski naloži plačilo stroškov.

I. Pravni okvir

A. Pravo STO

1. Sporazum o ustanovitvi STO

- 2 Člen XVI(4) Sporazuma o ustanovitvi STO določa:

„Vsaka članica zagotavlja usklajenost svojih zakonov, predpisov in upravnih postopkov s svojimi obveznostmi, kot so določene v priloženih sporazumih.“

2. GATS

- 3 Člen I, od (1) do (3), GATS določa:

„1. Ta sporazum se uporablja za ukrepe članic, ki vplivajo na trgovino s storitvami.

2. Za namene tega sporazuma je trgovina s storitvami opredeljena kot ponudba storitev:

[...]

(c) ponudnika storitev iz ene članice s tržno prisotnostjo na ozemlju druge članice;

[...]

3. Za namene tega sporazuma:

(a) ‚Ukrepi članic‘ pomenijo ukrepe, ki jih sprejmejo:

(i) centralne, regionalne ali lokalne vlade in organi oblasti;

(ii) nevladne organizacije pri izvajanju pooblastil, ki jim jih podelijo centralne, regionalne ali lokalne vlade ali organi oblasti.

Pri izpolnjevanju svojih obvez po tem sporazumu sprejema vsaka članica vse ukrepe, ki so ji na razpolago, da zagotovi, da jih regionalne in lokalne vlade in organi oblasti ter nevladne organizacije upoštevajo na svojem ozemlju.

[...]“

4 Člen XIV GATS določa:

„V skladu z zahtevo, da se tovrstni ukrepi ne uporabljajo na način, ki bi pomenil samovoljno ali neupravičeno diskriminacijo med državami, v katerih prevladujejo enake razmere[,] ali prikrito omejevanje trgovine s storitvami, se nič v tem sporazumu ne razlaga, da članici preprečuje sprejemanje ali izvajanje ukrepov:

(a) potrebnih za varovanje javne morale ali ohranjanje javnega reda in miru [...];

[...]

(c) potrebnih za zagotovitev skladnosti z zakoni ali predpisi, ki niso v neskladju z določbami tega sporazuma, vključno s tistimi, ki se nanašajo na:

(i) preprečevanje prevar in goljufij ali zaradi odprave posledic neizpolnitve storitvenih pogodb;

[...]“

5 Členi od XVI do XVIII GATS spadajo v del III tega sporazuma, naslovljen „Specifične obveze“.

6 Člen XVI GATS, naslovljen „Dostop na trg“, določa:

„1. Glede dostopa na trg pri oblikah ponudbe, navedenih v členu I, vsaka članica uveljavlja za storitve in ponudnike storitev iz drugih članic obravnavo, ki ni manj ugodna od določil, omejitev in pogojev, ki so dogovorjeni in navedeni v njeni listi obvez [...].

2. V sektorjih, kjer se prevzemajo obveze glede dostopa na trg, so ukrepi, ki jih članica ne ohranja ali sprejema na regionalni podlagi ali na podlagi celotnega ozemlja, razen če v njeni listi obvez ni drugače določeno, definirani takole:

(a) omejitve števila ponudnikov storitev v obliki številčnih kvot, monopolov, izključnih ponudnikov storitev ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;

(b) omejitve skupne vrednosti storitvenih transakcij ali premoženja v obliki številčnih kvot ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;

(c) omejitve skupnega števila opravljenih storitev ali celotne količine storitvenega proizvoda, izraženega v obliki števila enot, kvot ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb [...];

(d) omejitve skupnega števila fizičnih oseb, ki so lahko zaposlene v posameznem storitvenem sektorju ali jih lahko zaposli posamezen ponudnik storitev in so nujno potrebne za opravljanje določene storitve ali z njo neposredno povezane, v obliki številčnih kvot ali zahtev po preverjanju gospodarskih potreb;

(e) ukrepi, ki omejujejo ali zahtevajo posebne vrste pravnih oseb ali skupnih naložb, s pomočjo katerih lahko ponudnik storitev opravi storitev; in

(f) omejitve udeležbe tujega kapitala v obliki določanja najvišjega dovoljenega odstotka tujega deleža v skupni vrednosti posameznega ali skupnega tujega vlaganja.“

7 Člen XVII GATS, naslovljen „Nacionalna obravnava“, določa:

„1. V sektorjih v njeni listi obvez in po tam navedenih pogojih ter kvalifikacijah vsaka članica pri vseh ukrepih, ki vplivajo na ponudbo storitev, storitev in ponudnikov storitev iz katerih koli drugih članic ne obravnava manj ugodno kot enake domače storitve ali ponudnike storitev [...].

2. Članica lahko izpolni zahteve odstavka 1 tega člena tako, da obravnava storitve ali ponudnike storitev iz katere koli druge članice tako, da je bodisi formalno enaka obravnavi enakih domačih storitev in ponudnikov storitev ali od nje formalno različna.

3. Formalno enaka ali formalno različna obravnava velja za manj ugodno, če spreminja konkurenčne pogoje v prid storitev ali ponudnikov storitev članice v primerjavi z enakimi storitvami ali ponudniki storitev katere koli druge članice.“

8 Člen XX(1) in (2) GATS določa:

„1. Vsaka članica v listi navede vse specifične obveze, ki jih prevzema po delu III tega sporazuma. Glede na sektorje, za katere prevzema te obveze, vsaka lista vsebuje:

(a) določila, omejitve in pogoje dostopa na trg;

(b) pogoje in kvalifikacije nacionalne obravnave;

[...]

2. Ukrepi, ki niso v skladu s členoma XVI in XVII, se vpišejo v stolpec, ki se nanaša na člen XVI. V tem primeru velja, da pomeni ta vpis pogoj oziroma kvalifikacijo tudi za člen XVII.

3. Dogovor o reševanju sporov

9 Dogovor o pravilih in postopkih za reševanje sporov iz Priloge 2 k Sporazumu o ustanovitvi STO (v nadaljevanju: Dogovor o reševanju sporov) v členu 1(1) določa, da se pravila in postopki, ki jih določa, uporabljajo za spore v zvezi z določbami o posvetovanju in reševanju sporov v sporazumih, navedenih v Prilogi 1 k Sporazumu o ustanovitvi STO, med katerimi je GATS.

10 Člen 3(2) tega dogovora določa:

„Sistem za reševanje sporov v WTO je osrednja prvina pri zagotavljanju varnosti in napovedljivosti večstranskega trgovinskega sistema. Članice priznavajo, da je namenjen ohranjanju pravic in obveznosti članic po zajetih sporazumih ter pojasnjevanju obstoječih določb teh sporazumov v skladu z običajnimi pravili razlage mednarodnega javnega prava. Priporočila in sklepi [Organa za reševanje sporov] ne morejo povečati ali zmanjšati pravic in obveznosti, določenih v zajetih sporazumih.“

11 Člen 11 navedenega dogovora določa:

„Naloga ugotovitvenih svetov je pomagati [Organu za reševanje sporov] pri opravljanju njegovih dolžnosti po tem dogovoru in zajetih sporazumih. Skladno s tem naj bi ugotovitveni svet objektivno presodil predloženo zadevo, vključno z objektivno presojo dejstev primera, uporabnost in skladnost z ustreznimi zajetimi sporazumi ter sprejme take ugotovitve, ki bodo [Organu za reševanje sporov] pomagale pri pripravi priporočil ali sklepov, predvidenih v zajetih sporazumih. Ugotovitveni sveti naj se redno posvetujejo s strankami v sporu ter jim dajejo enake priložnosti, da pridejo do skupno zadovoljive rešitve.“

12 Člen 17 istega dogovora, naslovljen „Pritožbeni preizkus“, med drugim določa:

„6. Pritožba se omeji na pravna vprašanja, zajeta v poročilu ugotovitvenega sveta, in pravne razlage, ki jih je pripravil ugotovitveni svet.

[...]

13. Pritožbeni organ lahko potrdi, spremeni ali razveljavi pravne ugotovitve in sklepe ugotovitvenega sveta.

[...]“

13 Člen 19(1) Dogovora o reševanju sporov določa:

„Kadar ugotovitveni svet ali pritožbeni organ ugotovi, da ukrep ni v skladu z zajetim sporazumom, določeni članici [...] priporoči, da ukrep uskladi s sporazumom [...]. Poleg svojih priporočil ugotovitveni svet ali pritožbeni organ določeni članici lahko predlaga načine izvajanja priporočil.“

14 Člen 21 tega dogovora, naslovljen „Nadzorovanje izvajanja priporočil in sklepov“, določa:

„1. Takojšnje ravnanje v skladu s priporočili ali sklepi [Organa za reševanje sporov] je bistveno za zagotovitev učinkovitega reševanja sporov v korist vseh članic.

[...]

3. Na zasedanju [Organa za reševanje sporov], v 30 dneh [...] po potrditvi poročila ugotovitvenega sveta ali pritožbenega organa določena članica obvesti [Organ za reševanje sporov] o svojih namenih v zvezi z izvajanjem priporočil in sklepov [Organa za reševanje sporov]. Če pravočasno izpolnjevanje priporočil in sklepov ni izvedljivo, se članici določi razumno obdobje, v katerem jih izvede. [...]

[...]

6. [Organ za reševanje sporov] stalno nadzoruje izvajanje sprejetih priporočil ali sklepov. [...]

[...]“

15 Člen 22(1) navedenega dogovora določa:

„Kompenzacija in prekinitev koncesij ali drugih obveznosti sta začasna ukrepa, ki sta na voljo, če priporočila in sklepi niso uresničeni v razumnem obdobju. [...]“

16 Člen 23(1) istega dogovora določa:

„Če si članice prizadevajo odpraviti kršitve obveznosti ali drugo izničenje ali zmanjšanje koristi po zajetih sporazumih ali oviranje doseganja katerega koli cilja zajetih sporazumov, imajo možnost zateči se k pravilom in postopkom tega dogovora in se po njih ravnati.“

B. Pravo Unije

17 V uvodni izjavi 41 Direktive 2006/123 je navedeno:

„Pojem ‚javnega reda‘, kakor ga razlaga Sodišče [Evropske unije], zajema zaščito pred dejansko in dovolj resno grožnjo kateremu izmed temeljnih interesov družbe in lahko vključuje zlasti zadeve v zvezi s človekovim dostojanstvom, varstvom mladoletnikov in ranljivih odraslih ter dobrim počutjem živali. [...]“

18 V skladu s členom 2(1) Direktive 2006/123 se ta uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

19 V členu 4, točka 1, Direktive 2006/123 „storitev“ pomeni „vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu [57 PDEU]“.

20 Člen 16 Direktive 2006/123, naslovljen „Svoboda opravljanja storitev“, v odstavku 1 in 3 določa:

„1. Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža.

Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja.

Države članice ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo naslednji načel:

- (a) nediskriminacije: zahteva ne sme biti niti neposredno niti posredno diskriminatorna glede državljanstva ali v primeru pravnih oseb glede države članice, v kateri imajo sedež;
- (b) potrebe: zahteva mora biti utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja;
- (c) sorazmernosti: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

[...]

3. Državi članici, v katero se odpravi ponudnik, ni preprečeno, da uveljavi zahteve glede opravljanja storitvenih dejavnosti, kadar so te v skladu z odstavkom 1 in utemeljene iz razlogov javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja. [...]

C. Madžarsko pravo

21 V skladu s členom 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu lahko tuji visokošolski zavodi na ozemlju Madžarske izvajajo dejavnost izobraževanja za pridobitev diplome, samo če „sta se madžarska vlada in vlada države sedeža tujega visokošolskega zavoda dogovorili, da ju zavezuje mednarodna pogodba o načelni podpori dejavnosti zavoda na Madžarskem, pri čemer mora navedena pogodba v primeru federalne države, v kateri za priznanje zavezujočega učinka mednarodne pogodbe ni pristojna centralna vlada, temeljiti na predhodnem sporazumu s centralno vlado te države“ (v nadaljevanju: zahteva po predhodni mednarodni pogodbi).

22 V skladu s členom 77(2) zakona o visokem šolstvu se člen 76(1)(a) tega zakona ne uporablja za tuje visokošolske zavode s sedežem v drugi državi članici EGP.

23 Člen 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu določa, da poleg tega, da morajo biti tuji visokošolski zavodi, ki opravljajo dejavnost na Madžarskem, visokošolski zavodi, akreditirani v državi, kjer imajo sedež, morajo v zadevni državi tudi „dejansko izvajati visokošolsko izobraževanje“ (v nadaljevanju: zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež).

24 V skladu s členom 77(3) zakona o visokem šolstvu se določbe člena 76(1)(b) tega zakona uporabljajo tudi za visokošolske zavode s sedežem v državi članici EGP.

25 Člen 115(7) zakona o visokem šolstvu je tujim visokošolskim zavodom določil 1. januar 2018 kot rok, do katerega morajo izpolniti pogoje iz člena 76(1)(a) tega zakona, razen v primeru federalnih držav, za katere je bilo treba predhodni sporazum skleniti s centralno vlado v šestih mesecih od objave zakona

št. XXV iz leta 2017, to je pred 11. oktobrom 2017. Poleg tega se v skladu s to določbo tujim visokošolskim zavodom, ki ne izpolnjujejo pogojev iz navedenega zakona, odvzame dovoljenje, ti tuji visokošolski zavodi pa od 1. januarja 2018 v študijske programe na Madžarskem niso smeli več vpisovati študentov v prvi letnik, medtem ko so se lahko študijski programi, ki so bili na Madžarskem v teku 1. januarja 2018, pod nespremenjenimi pogoji zaključili najpozneje v študijskem letu 2020/2021 po sistemu postopnega prenehanja.

II. Predhodni postopek

- 26 Ker je Komisija menila, da Madžarska s tem, da je sprejela zakon št. XXV iz leta 2017, ni izpolnila obveznosti iz členov 9, 10 in 13, člena 14, točka 3, in člena 16 Direktive 2006/123 ter, podredno, členov 49 in 56 PDEU, člena XVII GATS in člena 13, člena 14(3) in člena 16 Listine, je 27. aprila 2017 na to državo članico naslovila uradni opomin, s katerim jo je pozvala, naj v roku enega meseca predloži svoje pripombe. Madžarska je nanj odgovorila z dopisom z dne 25. maja 2017, v katerem je neizpolnitve obveznosti, ki so ji bile tako očitane, prerekala.
- 27 Komisija je 14. julija 2017 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je zlasti ugotovila, da:
- Madžarska s tem, da v skladu s členom 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu za tuje visokošolske zavode, ki so zunaj EGP, izvajanje izobraževalnih storitev pogojuje s sklenitvijo mednarodne pogodbe, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS;
 - Madžarska s tem, da v skladu s členom 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu od tujih visokošolskih zavodov zahteva, da izvajajo visokošolsko izobraževanje v svoji državi izvora, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 16 Direktive 2006/123 in vsekakor na podlagi členov 49 in 56 PDEU, ter
 - Madžarska s tem, da je naložila sporna ukrepa, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13, člena 14(3) in člena 16 Listine.
- 28 Komisija je Madžarski določila enomesečni rok za sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev z obrazloženim mnenjem, ali za predložitev pripomb.
- 29 Madžarska je z dopisom z dne 17. julija 2017 zaprosila za podaljšanje tega roka, kar pa ji je Komisija zavrnila.
- 30 Madžarska je na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 14. avgusta 2017, v katerem je zatrjevala, da tako zatrjevane neizpolnitve obveznosti ne obstajajo.
- 31 Ta država članica je z dopisom z dne 11. septembra 2017 Komisiji poslala nove pripombe, katerih namen je bil zlasti opravičiti primerjavo med njenim položajem in položajem drugih držav članic ter predložiti dodatne informacije o več državah članicah.
- 32 Predstavniki Komisije in Madžarske so se sestali na sestanku strokovnjakov 26. septembra 2017.
- 33 Komisija je 5. oktobra 2017 Madžarski poslala dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je trdila, da Madžarska s tem, da v skladu s členom 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu od tujih visokošolskih zavodov zahteva, da izvajajo visokošolsko izobraževanje v svoji državi izvora, prav tako ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS.

- 34 Madžarska je z dopisom z dne 6. oktobra 2017 Komisiji poslala dodatne informacije, v katerih je pojasnila, da so bile Združene države Amerike edina federalna država, ki ni članica EGP, s katero je bilo treba skleniti predhodni sporazum, kot je določen v členu 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu. Po informacijah, ki so jih pozneje predložili madžarski organi, naj bi bil tak predhodni sporazum sklenjen v roku, ki je bil prvotno določen v členu 115(7) tega zakona, v katerem je bil rok 11. oktober 2017.
- 35 Madžarska je na dodatno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 18. oktobra 2017, v katerem je Komisijo obvestila, da je madžarski parlament 17. oktobra 2017 sprejel predlog zakona o spremembi zakona o visokem šolstvu, ki je med drugim vplival na to, da je bil rok iz člena 115(7) tega zakona za izpolnitev pogojev iz člena 76(1) tega zakona preložen na 1. januar 2019.
- 36 Poleg tega je Madžarska v tem dopisu navedla, da je bil v *Magyar Közlöny* (uradni list Madžarske) objavljen zakon o razglasitvi sporazuma o sodelovanju na področju visokošolskega izobraževanja, sklenjenega med madžarsko vlado in državo Maryland (Združene države), v zvezi z opravljanjem dejavnosti zavoda McDaniel College na Madžarskem.
- 37 Nazadnje, Madžarska je z dopisom z dne 13. novembra 2017 Komisiji poslala nove dodatne informacije, v katerih je pojasnila, da je bil mednarodni sporazum, potreben za nadaljevanje dejavnosti medicinske univerze iz Heilongjiang Daxueja (Kitajska) na Madžarskem, podpisan 30. oktobra 2017.
- 38 V teh okoliščinah je Komisija 1. februarja 2018 vložila to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki se nanaša na sporna ukrepa.
- 39 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 25. julija 2018 odločil, da se zadeva v skladu s členom 53(3) Poslovnika Sodišča obravnava prednostno.

III. Tožba

A. Dopustnost

1. Trditve strank

- 40 Madžarska v odgovoru na tožbo trdi, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno zaradi ravnanja Komisije med predhodnim postopkom in nezakovitosti, ki naj bi iz tega izhajale. Ta država članica najprej navaja, da ji je Komisija, ne da bi predložila kakršno koli utemeljitev, naložila, naj predloži pripombe na uradni opomin in nato na obrazloženo mnenje v roku enega meseca, namesto v roku dveh mesecev, ki se običajno uporablja v predhodnih postopkih, in to čeprav se je morala Madžarska ukvarjati z dvema drugima postopkoma zaradi neizpolnitve obveznosti, ki sta bila začeta vzporedno in v katerih so veljali podobni roki. Dalje, Komisija naj bi zavrnila njene predloge za podaljšanje tega roka, ne da bi podala ustrezno obrazložitev.
- 41 Tako ravnanje naj bi dokazovalo, da Komisija ni skušala ustrezno zaslišati Madžarske, s čimer je kršila načelo lojalnega sodelovanja in pravico do dobrega upravljanja. To ravnanje naj bi pomenilo tudi kršitev pravice Madžarske, da učinkovito uveljavlja svoja sredstva obrambe.
- 42 Madžarska v dupliki poleg tega navaja, da želi Komisija svoje ravnanje utemeljiti s sklicevanjem na okoliščino, da madžarski organi niso bili pripravljeni razveljaviti spornih določb zakona o visokem šolstvu. Na takšno okoliščino pa naj se ne bi bilo mogoče sklicevati za utemeljitev skrajšanja rokov, ki veljajo za predhodni postopek, saj bi bili sicer kršeni njegovi cilji.

- 43 Madžarska poleg tega trdi, da je Komisija s tem, da je jasno dala vedeti, da je začela ta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti izključno v interesu zavoda Central European University (CEU) in izključno iz političnih razlogov, resno kršila pravico do dobrega upravljanja iz člena 41(1) Listine.
- 44 Komisija prereka utemeljenost teh trditev.

2. Presoja Sodišča

- 45 Na prvem mestu je treba v zvezi s trditvami, ki se nanašajo na domnevno prekratke roke za odgovor, ki jih je Komisija naložila Madžarski, opozoriti, da je cilj predhodnega postopka zadevni državi članici omogočiti, da se uskladi z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije, ali da učinkovito uveljavlja svoja sredstva obrambe zoper očitke Komisije (sodba z dne 26. oktobra 2006, Komisija/Italija, C-371/04, EU:C:2006:668, točka 9). Pravilnost tega postopka pomeni bistveno jamstvo, ki ga želi zagotoviti Pogodba PEU, ne le za varstvo pravic zadevne države članice, temveč tudi za to, da se zagotovi, da bo v morebitnem sodnem postopku predmet spora jasno opredeljen (sodba z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 91 in navedena sodna praksa).
- 46 Ti cilji Komisiji nalagajo, da zadevnim državam članicam odobri razumen rok za odgovor na uradni opomin in za uskladitev z obrazloženim mnenjem ali po potrebi za pripravo obrambe. Za presojo razumnosti določenega roka je treba upoštevati vse okoliščine obravnavane zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 92 in navedena sodna praksa).
- 47 Sodišče je tako razsodilo, da je kratek rok mogoče upravičiti v posebnih okoliščinah, zlasti kadar je treba nujno odpraviti neizpolnitev obveznosti ali kadar je zadevna država članica s stališčem Komisije v celoti seznanjena precej pred začetkom postopka (sodba z dne 2. aprila 2020, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka republika (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito), C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, točka 92).
- 48 V obravnavani zadevi je madžarski parlament 4. aprila 2017 sprejel zakon št. XXV, na podlagi katerega bi se visokošolskim zavodom, ki ne izpolnjujejo pogojev, ki so od takrat naštetih v členu 76(1) zakona o visokem šolstvu, odvzelo dovoljenje za opravljanje njihove dejavnosti, od 1. januarja 2018 pa ti visokošolski zavodi niso bili več upravičeni sprejeti novih študentov v prvi letnik, pri čemer so se morali študijski programi v teku zaključiti najpozneje v študijskem letu 2020/2021.
- 49 Komisija je 27. aprila 2017 Madžarski poslala uradni opomin in ji določila rok enega meseca za predložitev pripomb. Ta institucija je 14. julija 2017 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je tej državi članici določila rok enega meseca za sprejetje ukrepov, potrebnih za uskladitev z njim, ali za predložitev pripomb.
- 50 Glede na zgoraj navedene okoliščine, iz katerih izhaja, da je bil rok določen Madžarski zaradi nujnosti, da se po mnenju Komisije odpravi neizpolnitev obveznosti, ki se očita tej državi članici, rok enega meseca ni nerazumen.
- 51 Poleg tega v nasprotju s trditvami madžarske vlade te presoje ni mogoče ovreči z dejstvom, da je Komisija to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti vložila šele 1. februarja 2018. Komisija je bila namreč z dopisom z dne 18. oktobra 2017 predhodno obveščena, da je bil datum, od katerega visokošolski zavodi, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 76(1) zakona o visokem šolstvu, ne bi bili več upravičeni sprejeti novih študentov v prvi letnik, preložen na 1. januar 2019.

- 52 Vsekakor, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, dejstvo, da Komisija za predhodni postopek določi kratke roke, samo po sebi ne more povzročiti nedopustnosti poznejše tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Do takšne nedopustnosti namreč pride le, če je ravnanje Komisije zadevni državi članici preprečilo, da bi učinkovito uveljavljala svoja sredstva obrambe zoper očitke Komisije, in je bila tako kršena pravica do obrambe, kar mora dokazati ta država članica (glej v tem smislu sodbo z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev), C-78/18, EU:C:2020:476, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 53 V obravnavani zadevi pa Madžarska takega dokaza ni predložila.
- 54 Nasprotno, iz preučitve poteka predhodnega postopka, kot je bilo opozorjeno v točkah od 26 do 37 te sodbe, je najprej razvidno, da je Madžarska v roku enega meseca, ki ji ga je določila Komisija, predložila podrobne pripombe v zvezi z uradnim opominom in nato obrazloženim mnenjem. Dalje, ta država članica je v zvezi s tem predložila nove pripombe v treh dopisih z dne 11. septembra, 6. oktobra in 13. novembra 2017, ki jih je Komisija vse sprejela. Nazadnje, iz analize dokumentov, izmenjanih v predhodnem postopku, in iz začetne vloge je razvidno, da je Komisija ustrezno upoštevala vse pripombe Madžarske v različnih fazah tega postopka, vključno s pripombami, ki so bile predložene po izteku določenih rokov.
- 55 V teh okoliščinah ni upoštevno, da so bili Madžarski v istem obdobju določeni podobni roki v dveh drugih postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti, ki sta se nanašala nanjo.
- 56 Na drugem mestu, glede trditve Madžarske, da naj bi Komisija ta postopek zaradi neizpolnitve obveznosti domnevno začela zgolj zato, da bi zaščitila interese zavoda CEU, in to izključno iz političnih razlogov, je treba opozoriti, da je cilj, ki se uresničuje s postopkom iz člena 258 PDEU, objektivna ugotovitev, da država članica ni spoštovala obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije (sodba z dne 27. marca 2019, Komisija/Nemčija, C-620/16, EU:C:2019:256, točka 40 in navedena sodna praksa). V skladu z ustaljeno sodno prakso pa ima Komisija v okviru takega postopka v zvezi z možnostjo začetka takega postopka diskrecijsko pravico, nad katero Sodišče ne more izvajati sodnega nadzora (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanja pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 57 Iz zgornjih preudarkov je zato razvidno, da je ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti dopustna.

B. Pristojnost Sodišča

1. Trditve strank

- 58 Madžarska trdi, da Sodišče ni pristojno za odločanje o tej tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z očitki Komisije glede kršitev GATS.
- 59 Na prvem mestu, ta država članica trdi, da v skladu s členom 6(e) PDEU področje visokošolskega izobraževanja ne spada v pristojnost Evropske unije in da so zato zadevne države članice tiste, ki na tem področju posamično odgovarjajo za morebitno nespoštovanje svojih obveznosti na podlagi GATS.
- 60 Na drugem mestu, v skladu s splošnimi pravili mednarodnega prava naj bi izključno ugotovitveni sveti in pritožbeni organ STO (v nadaljevanju: pritožbeni organ), ki jih je ustanovil Organ za reševanje sporov (v nadaljevanju: DSB), presojali, ali je zakon o visokem šolstvu združljiv z obvezami Madžarske na podlagi GATS.

- 61 Kot naj bi namreč izhajalo iz sodne prakse Sodišča (sodba z dne 10. septembra 1996, Komisija/Nemčija, C-61/94, EU:C:1996:313, točki 15 in 16), naj bi bila Komisija pristojna za preučitev izvajanja sporazuma STO, ki je postal sestavni del prava Unije v okviru razmerij med državami članicami in institucijami Unije, ne pa tudi v okviru razmerij med državo članico in tretjo državo.
- 62 Poleg tega naj bi Sodišče, če bi ugodilo predlogu Komisije v delu, v katerem ta temelji na kršitvi GATS, s svojo avtonomno razlago členov GATS in liste specifičnih obvez Madžarske poseglo v izključno pristojnost članic STO in organov, ki so del sistema za reševanje sporov v STO, za razlago sporazumov STO, in to v nasprotju s členom 216(2) PDEU, s čimer naj bi tako ogrozilo enotno razlago GATS.
- 63 Ko namreč Sodišče ugotovi, da država članica ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz GATS, tretje države naj ne bi imele več nobenega razloga za začetek postopka v okviru sistema za reševanje sporov v STO.
- 64 Komisija na prvem mestu odgovarja, da je v skladu s členom 207(4) PDEU trgovina s storitvami izobraževanja v izključni pristojnosti Unije, ker spada na področje uporabe skupne trgovinske politike. Zato naj bi države članice z zagotavljanjem izpolnjevanja obvez, ki izhajajo iz GATS, izpolnile obveznost v razmerju do Unije, saj naj bi ta prevzela odgovornost za pravilno izvajanje tega sporazuma.
- 65 Na drugem mestu, v skladu s členom 216(2) PDEU naj bi bili mednarodni sporazumi, ki jih sklene Unija, za države članice zavezujoči. Zato, kot naj bi izhajalo iz sodne prakse Sodišča (sodba z dne 10. septembra 1996, Komisija/Nemčija, C-61/94, EU:C:1996:313, točka 15), naj bi to, da države članice, ne spoštujejo teh sporazumov, spadalo v pravo Unije in naj bi pomenilo neizpolnitev obveznosti, ki je lahko predmet tožbe na podlagi člena 258 PDEU.
- 66 V obravnavani zadevi naj bi morala Komisija, ker je GATS mednarodni sporazum, ki ga je sklenila Unija, zagotoviti, da države članice izpolnjujejo mednarodne obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma za Unijo, kar naj bi med drugim omogočilo, da se prepreči morebitno uveljavljanje mednarodne odgovornosti Unije v položaju, v katerem obstaja tveganje, da se spor predloži STO.
- 67 Obstoje sistem za reševanje sporov v STO naj v zvezi s tem ne bi bil upošteven. Po eni strani naj bi namreč Unija kot članica STO morala zagotoviti izpolnjevanje obveznosti, ki jih ima na podlagi sporazumov STO, na svojem ozemlju. Po drugi strani naj tretjih držav ne bi zavezovalo niti reševanje sporov v Uniji v zvezi z mednarodnimi obveznostmi, ki so zavezujoče za Unijo in njene države članice, niti razlaga teh mednarodnih obveznosti, ki jo poda Sodišče.

2. Presoja Sodišča

- 68 Najprej je treba opozoriti, da je v skladu s členom 258 PDEU predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti zgolj ugotovitev nespoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2002, Komisija/Irska, C-13/00, EU:C:2002:184, točka 13).
- 69 Sodišče pa je večkrat razsodilo, da je mednarodni sporazum, ki ga sklene Unija, od začetka njegove veljavnosti sestavni del njenega prava (glej zlasti sodbi z dne 30. aprila 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, točki 5 in 6; z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 73, in mnenje 1/17 (Sporazum CGT EU-Kanada) z dne 30. aprila 2019, EU:C:2019:341, točka 117).
- 70 V obravnavani zadevi je Unija Sporazum o ustanovitvi STO, katerega del je GATS, podpisala in nato odobrila 22. decembra 1994 s Sklepom 94/800. Sporazum o ustanovitvi STO je začel veljati 1. januarja 1995.
- 71 Iz tega sledi, da je GATS del prava Unije.

- 72 Na prvem mestu, v zvezi z ugovorom Madžarske, navedenim v točki 59 te sodbe, je treba opozoriti, da ima Unija v skladu s členom 3(1)(e) PDEU izključno pristojnost na področju skupne trgovinske politike.
- 73 Sodišče pa je že razsodilo, da obveze, sprejete v okviru GATS, spadajo v skupno trgovinsko politiko (glej v tem smislu mnenje 2/15 (Prostotrgovinski sporazum s Singapurjem) z dne 16. maja 2017, EU:C:2017:376, točki 36 in 54).
- 74 Iz tega sledi, da iz člena 6(e) PDEU sicer izhaja, da imajo države članice široko pristojnost na področju izobraževanja, Unija pa je na tem področju pristojna le „za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic“, vendar obveze, sprejete v okviru GATS, vključno s tistimi, ki se nanašajo na liberalizacijo trgovine z zasebnimi izobraževalnimi storitvi, spadajo v izključno pristojnost Unije.
- 75 Tako Madžarska napačno trdi, da zadevne države članice na področju trgovine z izobraževalnimi storitvi posamično odgovarjajo za morebitno neizpolnjevanje svojih obveznosti na podlagi GATS.
- 76 Na drugem mestu, glede ugovora Madžarske, navedenega v točkah od 60 do 63 te sodbe, je treba poudariti, da ta država članica na splošno ne izpodbija pristojnosti Sodišča za odločanje na podlagi člena 258 PDEU o tožbi za ugotovitev neizpolnitve obveznosti države članice, ki izhaja iz mednarodnega sporazuma, ki zavezuje Unijo. Vendar Madžarska trdi, da posebnost, ki se nanaša na obstoj sistema za reševanje sporov v STO, ki se uporablja med drugim za obveznosti članic STO, ki izhajajo iz GATS, nasprotuje temu, da Sodišče izvaja to pristojnost.
- 77 Navesti pa je treba, da Sodišče tega vprašanja ni obravnavalo v sodni praksi v zvezi z razmerji prava Unije s pravom STO.
- 78 Do zdaj se je namreč Sodišče izreklo bodisi v okviru presoje veljavnosti akta sekundarne zakonodaje Unije iz razlogov, ki se nanašajo na njegovo nezdružljivost s pravom STO (glej zlasti sodbo z dne 1. marca 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, točki 1 in 39 ter navedena sodna praksa), bodisi v okviru morebitnega uveljavljanja nepogodbene odgovornosti Unije in izvajanja pravice do povračila nastale škode (glej zlasti 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 1 in 107).
- 79 Zlasti v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi, navedeni v prejšnji točki te sodbe, so bili Sodišču predloženi za Unijo neugodni sklepi STO in se je moralo izreči o različnih vidikih njihovega izvrševanja, med drugim glede možnosti zadevnih posameznikov, da se sklicujejo na pravo STO.
- 80 V obravnavani zadevi pa Komisija po eni strani trdi, da nekatere zakonske določbe, ki jih je sprejela država članica, niso združljive z GATS, zaradi česar naj bi ta država članica kršila pravo Unije, katerega sestavni del je ta mednarodni sporazum. Po drugi strani, ker DSB s sklepom ni ugotovil, da ravnanje Unije ali države članice ni združljivo s pravom STO, se vprašanje morebitne izvršitve tega sklepa ne postavlja.
- 81 Ob tem, kot je razvidno iz točke 66 te sodbe, Komisija trdi, da je cilj tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti preprečiti vsakršno uveljavljanje mednarodne odgovornosti Unije v položaju, v katerem obstaja tveganje, da se spor predloži STO.
- 82 V zvezi s tem člen 3(2) Dogovor o reševanju sporov določa, da je sistem za reševanje sporov v STO osrednja prvina pri zagotavljanju varnosti in napovedljivosti večstranskega trgovinskega sistema, ki je namenjen ohranjanju pravic in obveznosti članic STO ter pojasnjevanju določb teh sporazumov v skladu z običajnimi pravili razlage mednarodnega javnega prava.

- 83 Natančneje, ugotovitveni svet je na podlagi člena 11 Dogovora o reševanju sporov pristojen za objektivno presojo predložene zadeve, vključno z objektivno presojo dejstev primera, uporabo določb ustreznih zajetih sporazumov in skladnosti z njimi. V skladu s členom 17(13) tega dogovora lahko pritožbeni organ potrdi, spremeni ali razveljavi ugotovitve in sklepe tega ugotovitvenega sveta, pri čemer je njegova pristojnost v skladu s členom 17(6) navedenega dogovora omejena na pravna vprašanja, zajeta v poročilu navedenega ugotovitvenega sveta, in na njegove pravne razlage. Članice STO morajo načeloma nemudoma ravnati v skladu s priporočili in sklepi DSB, kot to izhaja iz člena 21(1) in (3) tega dogovora.
- 84 Iz teh elementov izhaja, da lahko v nekaterih okoliščinah nadzor, ki se izvaja v okviru sistema za reševanje sporov v STO, privede do ugotovitev, da ukrepi, ki jih je sprejela članica STO, niso v skladu s pravom te organizacije, in lahko navsezadnje pomeni podlago za mednarodno odgovornost Unije, ki je članica STO, zaradi protipravnega dejanja.
- 85 Poleg tega je treba opozoriti, da ima na podlagi člena XVI(4) Sporazuma o ustanovitvi STO vsaka članica STO v okviru svojega notranjega pravnega reda obveznost, da zagotovi izpolnjevanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz prava STO, na različnih delih svojega ozemlja. Podobna obveznost je ravno tako določena v členu I(3)(a) GATS.
- 86 V teh okoliščinah ne le to, da posebnost, ki se nanaša na obstoj sistema za reševanje sporov v STO, ne vpliva na pristojnost, ki je Sodišču podeljena na podlagi člena 258 PDEU, temveč je poleg tega izvajanje te pristojnosti popolnoma v skladu z obveznostjo vsake članice STO, da zagotovi izpolnjevanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz prava te organizacije.
- 87 Spomniti je treba tudi, da mora Unija v skladu z ustaljeno sodno prakso svoje pristojnosti izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava kot celote, v katero niso vključene le določbe mednarodnih konvencij, ki jo zavezujejo, ampak tudi pravila in načela splošnega običajnega mednarodnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 88 Najprej, kot izhaja iz člena 3 Členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja – ki jih je pripravila Komisija Organizacije združenih narodov za mednarodno pravo in jih je Generalna skupščina te organizacije zapisala v Resoluciji 56/83 z dne 12. decembra 2001 ter s katerimi je bilo kodificirano običajno mednarodno pravo in se uporabljajo za Unijo – opredelitev dejanja države kot „mednarodno protipravnega“ spada samo na področje mednarodnega prava. Zato na to opredelitev ne more vplivati opredelitev istega dejanja, ki bi se po potrebi opravila na podlagi prava Unije.
- 89 Komisija v zvezi s tem upravičeno sicer poudarja, da presoja ravnanja, ki se očita zadevni državi članici in jo Sodišče opravi na podlagi člena 258 PDEU, ne zavezuje ostalih članic STO, vendar je treba ugotoviti, da taka presoja prav tako ne vpliva na morebitno presojo DSB.
- 90 Dalje, iz člena 32 Členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja izhaja, da se odgovorna država ne more sklicevati na določbe svojega nacionalnega prava, da bi upravičila neizpolnitev obveznosti, ki jih ima na podlagi mednarodnega prava.
- 91 Iz tega zlasti izhaja, da se niti Unija niti zadevna država članica ne moreta sklicevati na presojo ravnanja te države članice z vidika prava STO, ki jo je Sodišče opravilo v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, kot razlog za to, da se ne bi ravnali v skladu s pravnimi posledicami, določenimi s pravom STO, če bi DSB ugotovil, da to ravnanje ni v skladu s tem pravom.
- 92 Nazadnje, brez poseganja v omejitve možnosti sklicevanja na pravo STO pri nadzoru nad zakonitostjo aktov institucij Unije pred sodiščem Unije, na katere je bilo opozorjeno v sodni praksi, navedeni v točki 78 te sodbe, je treba navesti, da načelo splošnega mednarodnega prava o spoštovanju

pogodbenih obveznosti (*pacta sunt servanda*), določeno v členu 26 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1155, str. 331), pomeni, da mora Sodišče pri razlagi in uporabi GATS upoštevati razlago različnih določb tega sporazuma, ki jo je podal DSB. Poleg tega mora Sodišče, če DSB še ni razlagal zadevnih določb, te določbe razlagati v skladu z običajnimi pravili razlage mednarodnega prava, ki Unijo zavezujejo, ob spoštovanju načela iz člena 26 te konvencije, da je treba ta mednarodni sporazumi izvajati v dobri veri.

- 93 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba trditve Madžarske, ki se nanašajo na nepristojnost Sodišča za odločanje o tej tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti v zvezi z očitkom, ki se nanaša na kršitev GATS, zavrniti v celoti.

C. Utemeljenost

1. Zahteva po predhodni mednarodni pogodbi

- 94 Za odločitev o prvem očitku je treba najprej pojasniti obseg obvez Madžarske na področju storitev visokošolskega izobraževanja glede na pravilo nacionalne obravnave iz člena XVII GATS, nato je treba preučiti, ali zahteva po predhodni mednarodni pogodbi spreminja konkurenčne pogoje v prid nacionalnih ponudnikov takih storitev ali storitev, ki jih zagotavljajo, v nasprotju s to določbo, in nazadnje, če je odgovor pritrdilen, preučiti trditve Madžarske, s katerimi želi utemeljiti to spremembo na podlagi ene od izjem iz člena XIV GATS.

a) Učinki, ki jih je treba pripisati obvezam Madžarske v zvezi s storitvijo visokošolskega izobraževanja glede na pravilo nacionalne obravnave iz člena XVII GATS

1) Trditve strank

- 95 Komisija na prvem mestu trdi, da vpis zasebno financiranih visokošolskih storitev na listo specifičnih obvez Madžarske in – v zvezi z vzpostavitvijo tržne prisotnosti iz člena I(2)(c) GATS (v nadaljevanju: oblika ponudbe 3) – navedba „Ni omejitev“ v stolpcu, ki se nanaša na „omejitve nacionalne obravnave“ iz člena XVII tega sporazuma, pomenita, da za to obvezo ni kvalifikacij in da je zato ta država članica v zvezi s tem v celoti zavezana.
- 96 Na drugem mestu, ta institucija trdi, da ni mogoče šteti, da se pogoj, ki ga je Madžarska navedla v stolpcu v zvezi z „omejitvami dostopa na trg“, iz člena XVI GATS in v skladu s katerim je „[z]a ustanovitev zavodov [...] potrebno dovoljenje centralnih organov“, nanaša tudi na pravilo nacionalne obravnave na podlagi člena XX(2) GATS.
- 97 Komisija v zvezi s tem najprej trdi, da je ta pogoj zapisan tako nejasno in tako splošno, da omogoča, da se za pridobitev tega dovoljenja določi kateri koli poseben pogoj, kar je v nasprotju z besedilom člena XX(1)(a) in (b) GATS. Tak pogoj, ki se nanaša na pridobitev predhodnega dovoljenja, naj bi poleg tega lahko ogrozil cilj sprejema obvez na podlagi členov XVI in XVII GATS, kot je naveden v drugem odstavku preambule GATS in ki je „širjenje [trgovine s storitvami] ob preglednosti in progresivni liberalizaciji“. Poleg tega tudi ob predpostavki, da se ta pogoj, naveden v stolpcu v zvezi z „omejitvami dostopa na trg“, dejansko uporablja za nacionalno obravnavo, ta pogoj, kot je zapisan, naj ne bi mogel zajemati posebne zahteve iz člena 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu, ki se nanaša na to, da se morata madžarska vlada in vlada države sedeža tega zavoda dogovoriti, da ju zavezuje pogodba o načelni podpori tujemu visokošolskemu zavodu, da lahko ta zavod opravlja morebitne dejavnosti na Madžarskem.

- 98 Dalje, Komisija trdi, da v skladu s Smernicami za pripravo list specifičnih obvez na podlagi Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS), ki jih je sprejel Svet STO za trgovino s storitvami 23. marca 2001 (S/L/92), zahtev za izdajo dovoljenja ni mogoče šteti za omejitve dostopa na trg na podlagi člena XVI GATS. Zato naj se Madžarska ne bi mogla zateči k zahtevi po izdaji predhodnega dovoljenja, da bi izključila obstoj kršitve načela nacionalne obravnave.
- 99 Nazadnje Komisija trdi, da ta zahteva ni ukrep, ki spada na področje uporabe člena XVI GATS. V členu XVI(2) tega sporazuma naj bi bile namreč izčrpno naštetе omejitve, ki spadajo na področje uporabe tega člena. Navedena zahteva pa naj ne bi bila niti navedena na tem seznamu niti naj ne bi bila podobna nobenemu od ukrepov, ki so našteti na tem seznamu.
- 100 Komisija iz tega sklepa, da se je Madžarska glede oblike ponudbe 3 zavezala, da ponudnike storitev iz tretjih držav, ki so članice STO, ne bo obravnavala manj ugodno, kot ta država članica obravnava svoje nacionalne ponudnike.
- 101 Madžarska trdi, da v skladu s členom XX(2) GATS tudi pogoj, ki ga je navedla v stolpcu v zvezi z „omejitvami dostopa na trg“ in je naveden v točki 96 te sodbe, učinkuje na obveznost nacionalne obravnave.
- 102 Ta država članica poleg tega trdi, da ji splošna formulacija tega pogoja dovoljuje, da ohrani „diskrecijski sistem izdaje dovoljenja“, katerega podrobna pravila lahko po potrebi prosto prilagaja tako, da omeji ustanavljanje tujih ponudnikov, vključno z zahtevo po predhodni sklenitvi mednarodne pogodbe.

2) Presoja Sodišča

- 103 Najprej, v skladu s členom XVII(1) GATS vsaka članica STO v sektorjih v njeni listi specifičnih obvez in po tam navedenih pogojih ter kvalifikacijah ne sme obravnavati storitev in ponudnikov iz katerih koli drugih članic STO manj ugodno kot enake domače storitve ali ponudnike storitev.
- 104 Dalje, v skladu s členom XVI(1) GATS glede dostopa na trg pri oblikah ponudbe, navedenih v členu I GATS, mora vsaka članica STO uveljaviti za storitve in ponudnike storitev iz drugih članic STO obravnavo, ki ni manj ugodna od določil, omejitev in pogojev, ki so dogovorjeni in navedeni v njeni listi obvez specifičnih obvez.
- 105 Nazadnje, člen XX(1) GATS določa, da mora vsaka članica STO v listi navesti vse specifične obveze, ki jih prevzema po delu III GATS, v katerega med drugim spadata člena XVI in XVII. V zvezi s sektorji, za katere so prevzete te obveze, morajo biti na vsaki listi navedeni določila, omejitve in pogoji za dostop na trg ter pogoji in kvalifikacije glede nacionalne obravnave. Te liste specifičnih obvez so sestavni del GATS.
- 106 Zato iz členov XVI, XVII in XX GATS izhaja, da so na listi specifičnih obvez za članico STO natančno določene obveze, ki jih je ta sprejela po sektorjih in oblikah ponudbe. Na takšni listi so navedena zlasti določila, omejitve in pogoji v zvezi z „omejitvami dostopa na trg“ ter pogoji in kvalifikacije v zvezi z „omejitvami nacionalne obravnave“. Ta pojasnila so navedena v dveh ločenih stolpcih.
- 107 Poleg tega je treba v skladu s členom XX(2) GATS ukrepe, ki niso v skladu s členom XVI in členom XVII GATS, zaradi poenostavitve vpisati le v stolpec, ki se nanaša na „omejitve dostopa na trg“ na listi specifičnih obvez zadevne članice, pri čemer se torej šteje, da ta enotni vpis implicitno uvaja tudi pogoj ali kvalifikacijo glede nacionalne obravnave (glej poročilo ugotovitvenega sveta STO z dne 16. julija 2012, naslovljenega „Kitajska – Nekateri ukrepi, ki vplivajo na elektronske plačilne storitve“ (WT/DS 413/R), ki ga je DSB sprejel 31. avgusta 2012, točka 7658).

- 108 Iz tega sledi, da pogoj, ki je formalno naveden le na podlagi člena XVI GATS, omogoča odstopanje od obveznosti nacionalne obravnave iz člena XVII le, če je vrsta ukrepov, ki jih ta pogoj uvaja, hkrati v nasprotju z obveznostjo iz člena XVI in obveznostjo iz člena XVII GATS (glej poročilo ugotovitvenega sveta STO z dne 16. julija 2012, naslovljenega „Kitajska – Nekateri ukrepi, ki vplivajo na elektronske plačilne storitve“ (WT/DS 413/R), ki ga je DSB sprejel 31. avgusta 2012, točka 7658).
- 109 V obravnavani zadevi lista specifičnih obvez, ki jo je sprejela Madžarska (GATS/SC/40 z dne 15. aprila 1994), v stolpcu, ki se nanaša na „omejitve dostopa na trg“, za storitve visokošolskega izobraževanja, ki se zagotavljajo s tržno prisotnostjo, vsebuje pogoj, da je za ustanovitev šol potrebno predhodno dovoljenje centralnih organov.
- 110 Stolpec, ki se nanaša na „omejitve nacionalne obravnave“, vsebuje navedbo „Ni omejitev“ glede podsektorja storitev visokošolskega izobraževanja.
- 111 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, ali se pogoj v zvezi z obstojem predhodnega dovoljenja, navedenega v točki 109 te sodbe, ki je naveden v stolpcu, ki se nanaša na „omejitve dostopa na trg“, uporablja tudi za obveznost nacionalne obravnave iz člena XVII GATS ali ne.
- 112 V zvezi s tem iz področja uporabe pravila o poenostavitvi iz člena XX(2) GATS, kot je pojasnjen v točki 108 te sodbe, izhaja, da se za pogoj lahko uporablja to pravilo in da se zato ta pogoj uporablja tudi za člen XVII GATS, vendar le če je ta diskriminatoren.
- 113 Vendar je treba navesti, da naj bi se, kot je razvidno iz samega besedila pogoja v zvezi z obstojem predhodnega dovoljenja, ta pogoj nanašal na vse izobraževalne zavode, ne glede na njihov izvor, in zato ne vsebuje nobenega diskriminatornega vidika. Zato pravila iz člena XX(2) GATS v obravnavani zadevi ni mogoče uporabiti. Iz tega sledi, da navedeni pogoj Madžarski ne omogoča uveljavljanja odstopanja od obveznosti nacionalne obravnave iz člena XVII GATS.
- 114 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da Komisija pravilno trdi, da to, da je Madžarska na svojo listo specifičnih obvez vpisala zasebno financirane storitve visokošolskega izobraževanja in da je v zvezi z obliko ponudbe 3 v stolpec, ki se nanaša na „omejitve nacionalne obravnave“, vpisana navedba „Ni omejitev“, pomeni, da za obveze te države članice v zvezi s temi storitvami na podlagi člena XVII GATS ni kvalifikacij.

b) Sprememba konkurenčnih pogojev v prid enakih nacionalnih ponudnikov

1) Trditve strank

- 115 Komisija trdi, da ker lahko visokošolski zavodi s sedežem v državi članici STO, ki ni članica EGP, opravljajo storitve visokošolskega izobraževanja na Madžarskem le, če je država njihovega sedeža predhodno z madžarsko vlado sklenila mednarodno pogodbo, madžarska ureditev tem ponudnikom storitev zagotavlja manj ugodno obravnavo kot enakim madžarskim ponudnikom in ponudnikom s sedežem v državi EGP, s čimer je kršena obveznost nacionalne obravnave iz člena XVII GATS.
- 116 Komisija ob sklicevanju na besedilo zakona o visokem šolstvu dodaja, da ima madžarska vlada diskrecijsko pravico glede vsebine te pogodbe in odločitve o začetku pogajanj za njeno sklenitev. Zato naj bi lahko ta vlada zavrnila sklenitev takšne pogodbe, tudi iz samovoljnih razlogov, tudi če bi bila država, v kateri je sedež ponudnika storitev, pripravljena to storiti.
- 117 Madžarska trdi, da je glavni cilj zahteve po predhodni mednarodni pogodbi okrepiti diplomatska prizadevanja na področju kulturne politike. Madžarska vlada naj bi večkrat izrazila pripravljenost za začetek pogajanj, in naj bi storila vse, kar je v njeni moči, da se ta pogajanja lahko zaključijo. Podpis

dveh pogodb, ena z državo Maryland (Združene države) in druga z Ljudsko republiko Kitajsko, do katerih je prišlo po spremembi zakona o visokem šolstvu, naj bi dokazoval, da sprejeti ukrep ni pogoj, ki ga ni mogoče izpolniti.

2) Presoja Sodišča

- 118 Najprej je treba navesti, da zahteva po predhodni mednarodni pogodbi, na podlagi katere se zahteva sklenitev sporazuma med Madžarsko in drugo državo, ki ni članica EGP, vsekakor lahko vpliva le na nekatere tuje ponudnike. Ker ta zahteva tem tujim ponudnikom nalaga dodaten pogoj za opravljanje storitev visokošolskega izobraževanja na Madžarskem v primerjavi s tistimi pogoji, ki veljajo za ponudnike enakih storitev s sedežem v tej državi članici ali v drugi državi članici EGP, navedena zahteva uvaja formalno različno obravnavo teh skupin ponudnikov v smislu člena XVII(3) GATS.
- 119 V skladu s to določbo je zato treba ugotoviti, ali zahteva po predhodni mednarodni pogodbi, s katero se uvaja formalno različno obravnavo, spreminja konkurenčne pogoje v prid ponudnikov storitev visokošolskega izobraževanja s sedežem na Madžarskem ali za storitve, ki jih ti opravljajo.
- 120 V zvezi s tem je treba navesti, da ta zahteva, kot je določena v členu 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu, pomeni, da ima Madžarska diskrecijsko pravico tako glede smotrnosti sklenitve take pogodbe kot glede njene vsebine. V teh okoliščinah je možnost, da visokošolski zavodi s sedežem v državi članici STO, ki ni članica EGP, opravljajo svojo dejavnost na madžarskem ozemlju, v celoti odvisna od diskrecijske pravice madžarskih organov.
- 121 Iz tega izhaja slabši konkurenčni položaj za ponudnike storitev s sedežem v državi članici STO, ki ni članica EGP, zato zahteva po predhodni mednarodni pogodbi spreminja konkurenčne pogoje v prid madžarskih ponudnikov, kar je v nasprotju s členom XVII GATS.

c) Utemeljitev na podlagi člena XIV GATS

1) Trditve strank

- 122 Madžarska trdi, da je zahteva po predhodni mednarodni pogodbi nujna za ohranjanje javnega reda in preprečevanje zavajajočih praks. Ta zahteva naj bi namreč omogočala, da se zagotovi, da država, v kateri je sedež zadevnega zavoda, šteje, da je ta ponudnik „vreden zaupanja“, in podpira prihodnjo dejavnost tega zavoda na Madžarskem. Navedena zahteva naj bi poleg tega omogočala, da se zagotovi, da zadevni zavod spoštuje ureditev države, v kateri ima sedež in ki po potrebi nalaga izpolnjevanje nekaterih pogojev za opravljanje dejavnosti na Madžarskem.
- 123 Ta država članica poleg tega trdi, da ni nadomestne rešitve, ki bi bila združljiva s pravili STO in bi omogočala uresničitev ciljev madžarskega zakonodajalca.
- 124 Natančneje, v nasprotju s tem, kar zagovarja Komisija, naj ne bi bilo realno, da se upoštevena nacionalna zakonodaja za zadevne tuje visokošolske zavode uporablja enako kot za madžarske zavode.
- 125 Komisija trdi, da zahteve po predhodni mednarodni pogodbi ni mogoče upravičiti z nobeno od izjem, ki jih dovoljuje GATS, zlasti tistih iz člena XIV(a) in (c)(i) in (ii) GATS.
- 126 V zvezi s tem naj Madžarska, natančneje, ne bi predložila nobenega dokaza, s katerim bi bilo mogoče podpreti njeno trditev, da ta zahteva prispeva k ohranjanju javnega reda, niti naj v tem okviru ne bi pojasnila, v čem naj bi bila resnična in dovolj resna grožnja kateremu izmed temeljnih interesov

madžarske družbe, ravno tako naj ne bi pojasnila, zakaj naj bi se navedena zahteva lahko izkazala za nujno za uresničitev cilja ohranjanja javnega reda, če bi bil ta cilj dokazan, in zakaj naj v tem primeru ne bi bilo manj omejujoče nadomestne rešitve.

- 127 Poleg tega Komisija trdi, da zaradi diskrecijske pravice, ki jo ima Madžarska za začetek pogajanj z državo, v kateri ima tuji visokošolski zavod sedež, ta zahteva nikakor ne izpolnjuje pogoja iz člena XIV GATS, v skladu s katerim se morebitni upravičeni ukrepi glede tega člena ne smejo „uporab[iti] na način, ki bi pomenil samovoljno ali neupravičeno diskriminacijo med državami, v katerih prevladujejo enake razmere[,] ali prikrito omejevanje trgovine s storitvami“.

2) Presoja Sodišča

- 128 Na prvem mestu je treba navesti, da člen XIV GATS zlasti v točkah (a) in (c)(i) določa, da se nič v tem sporazumu ne šteje, kot da preprečuje sprejetje ali izvajanje ukrepov potrebnih za varovanje javne morale ali ohranjanje javnega reda in miru na eni strani in potrebnih za zagotovitev skladnosti z zakoni ali predpisi, ki niso v neskladju z določbami navedenega sporazuma, vključno s tistimi, ki se nanašajo na preprečevanje prevar in goljufij ali zaradi odprave posledic neizpolnitve storitvenih pogodb na drugi strani.
- 129 V teh okoliščinah je treba navesti, da sta cilja, na katera se sklicuje Madžarska, in sicer cilj ohranjanja javnega reda na eni strani in cilj preprečevanja zavajajočih praks na drugi strani, dejansko zajeta v GATS.
- 130 Na drugem mestu, v zvezi s preizkusom upravičenosti zahteve po predhodni mednarodni pogodbi glede na cilj ohranjanja javnega reda je v opombi št. 5 k členu XIV(a) GATS pojasnjeno, da je „[m]ožna [...] izjema od javnega reda le, če obstaja resnična in dovolj resna grožnja enemu od temeljnih interesov družbe“.
- 131 Madžarska pa ni navedla nobene utemeljitve, s katero bi lahko konkretno in podrobno dokazala, kako bi to, da bi zavodi s sedežem v državi, ki ni članica EGP, na njenem ozemlju izvajali visokošolsko izobraževanje, če take pogodbe ne bi bilo, pomenilo resnično in dovolj resno grožnjo kateremu izmed temeljnih interesov madžarske družbe.
- 132 Zato je treba ugotoviti, da zahteve po predhodni mednarodni pogodbi ni mogoče upravičiti z utemeljitvijo Madžarske, ki se nanaša na ohranjanje javnega reda.
- 133 Na tretjem mestu, v zvezi s ciljem preprečevanja zavajajočih praks je iz utemeljitve Madžarske v zvezi s tem, povzete v točki 122 te sodbe, razvidno, da se zdi, da Madžarska meni, da je predhodna sklenitev mednarodne pogodbe nujna za to, da se od zadevne tretje države pridobi zagotovilo, da je zadevni tuji visokošolski zavod zanesljiv, in da se tako prepreči nastanek tveganj v zvezi s tem.
- 134 Vendar ta utemeljitev ne more upravičiti zahteve po predhodni mednarodni pogodbi.
- 135 Člen XIV GATS namreč določa, da izjem, ki jih našteva, ni mogoče uporabiti na način, ki bi pomenil samovoljno ali neupravičeno diskriminacijo med državami, v katerih prevladujejo enake razmere, ali prikrito omejevanje trgovine s storitvami.
- 136 Po eni strani pa je treba navesti, kot je to v bistvu storila generalna pravobranilka v točkah 119 in 120 sklepnih predlogov, da zahteva po predhodni mednarodni pogodbi Madžarski omogoča, da samovoljno prepreči, da zavod vstopi na njen trg ali opravlja izobraževalne dejavnosti na tem trgu, ker sta sklenitev take pogodbe in s tem izpolnitev te zahteve navsezadnje odvisna zgolj od politične volje te države

članice. Navedena zahteva se v tem bistveno razlikuje od pogoja, v skladu s katerim bi morala biti zanesljivost tujega izobraževalnega zavoda potrjena z enostransko izjavo vlade tretje države, v kateri ima ta zavod sedež.

- 137 Po drugi strani, kolikor se zahteva po predhodni mednarodni pogodbi uporablja za tuje visokošolske zavode, ki so že prisotni na madžarskem trgu, ta zahteva nikakor ni sorazmerna, saj bi bilo mogoče cilj preprečevanja zavajajočih praks učinkoviteje doseči z nadzorom dejavnosti takih zavodov na Madžarskem in po potrebi s prepovedjo nadaljevanja teh dejavnosti samo za tiste zavode, glede katerih bi bilo mogoče dokazati, da so takšno prakso izvajali.
- 138 V teh okoliščinah zahteve po predhodni mednarodni pogodbi ni mogoče upravičiti z utemeljitvijo Madžarske, ki temelji na preprečevanju zavajajočih praks.
- 139 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS.

2. Zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež

a) Člen XVII GATS

- 140 Najprej je treba po eni strani navesti, da člen 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu, na katerega se nanaša očitke Komisije, tujemu visokošolskemu zavodu, ki želi opravljati dejavnost na Madžarskem, nalaga, da izvaja izobraževanje v državi, v kateri ima sedež, ne glede na to, ali je ta država članica ali tretja država, in po drugi strani, da se trditve, ki jih Komisija navaja v utemeljitev tega očitka, nanašajo na zahtevo po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ne glede na to, ali se ta zahteva uporablja za tuje visokošolske zavode s sedežem v državi članici ali v tretji državi. Glede na to, kot izhaja iz tega, kar je bilo navedeno v točki 73 te sodbe, da člen XVII GATS spada v skupno trgovinsko politiko, pa je ta določba za preučitev tega očitka upoštevana le, kolikor se navedena zahteva uporablja za visokošolske zavode s sedežem v tretji državi članici STO.
- 141 Ker je bil obseg obvez Madžarske na podlagi člena XVII GATS v zvezi s storitvami visokošolskega izobraževanja pojasnjen v točki 114 te sodbe, je treba preučiti, ali zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, če gre za tretjo državo članico STO, spreminja konkurenčne pogoje v prid enakih nacionalnih ponudnikov ali storitev, ki jih zagotavljajo, v nasprotju s to določbo, in – če je tako – preučiti trditve Madžarske, s katerimi želi upravičiti to spremembo na podlagi ene od izjem iz člena XIV GATS.

1) Sprememba konkurenčnih pogojev v prid enakih nacionalnih ponudnikov

i) Trditve strank

- 142 Komisija trdi, da zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, spreminja konkurenčne pogoje v prid nacionalnih ponudnikov in da je zato v nasprotju z obveznostjo nacionalne obravnave, ki jo mora Madžarska v celoti spoštovati na podlagi člena XVII GATS.
- 143 Natančneje, Komisija trdi, da GATS ne zahteva, da mora ponudnik, da se šteje za ponudnika storitev, ki uživa pravice, zagotovljene s tem sporazumom, opravljati storitve v državi izvora. Zato naj bi bila ta zahteva, ker naj bi tujim ponudnikom storitev preprečevala, da najprej ustanovijo zavod na Madžarskem, v razmerju do njih diskriminatorna.

144 Madžarska se *mutatis mutandis* sklicuje na utemeljitev, ki jo je navedla v zvezi z zahtevo po predhodni mednarodni pogodbi.

ii) Presoja Sodišča

145 Najprej je treba opozoriti, da se je Madžarska, kot je razvidno iz točke 114 te sodbe, na podlagi člena XVII GATS zavezala, da bo zagotovila popolno nacionalno obravnavo v zvezi s tržno prisotnostjo ponudnikov storitev visokošolskega izobraževanja.

146 Navesti pa je treba, da se zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, posebej nanaša na ponudnike s sedežem v tujini.

147 Zato je treba ugotoviti, ali zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, z uvedbo take formalno različne obravnave spreminja konkurenčne pogoje v prid madžarskih ponudnikov storitev ali storitev, ki jih opravljajo, v primerjavi s ponudniki enakih storitev, ki imajo sedež v kateri koli tretji državi članici STO, ali storitvami, ki jih ti opravljajo.

148 V zvezi s tem je treba navesti, da morajo ponudniki visokošolskih storitev s sedežem v tretji državi članici STO, ki želijo imeti sedež na Madžarskem, predhodno ustanoviti zavod v tej tretji državi in v njej dejansko izvajati visokošolsko izobraževanje.

149 Posledica tega je slabši konkurenčni položaj za zadevne tuje ponudnike storitev, zato zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, spreminja konkurenčne pogoje v prid enakih madžarskih ponudnikov.

2) Obstoje utemeljitve

i) Trditve strank

150 Madžarska se, da bi upravičila takšno spremembo konkurenčnih pogojev, sklicuje, po eni strani, na cilj ohranjanja javnega reda in, po drugi strani, na cilj preprečevanja zavajajočih praks.

151 Komisija trdi, da zahteve po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ni mogoče upravičiti z nobenim od teh ciljev. Natančneje, Komisija trdi, da Madžarska ni predložila nobenega dokaza, s katerim bi bilo mogoče podpreti njeno trditev, da ta zahteva prispeva k ohranjanju javnega reda, niti ni pojasnila, v čem je resnična in dovolj resna grožnja kateremu izmed temeljnih interesov madžarske družbe, ravno tako ni pojasnila, zakaj bi se navedena zahteva lahko izkazala za nujno za uresničitev cilja ohranjanja javnega reda, če bi bil ta cilj dokazan, in zakaj v tem primeru ni manj omejujoče nadomestne rešitve.

ii) Presoja Sodišča

152 Kot je razvidno iz točk 128 in 129 te sodbe, sta cilja, na katera se sklicuje Madžarska, in sicer cilj ohranjanja javnega reda in cilj preprečevanja zavajajočih ravnanj, dejansko navedena v členu XIV(a) oziroma v členu XIV(c)(i) GATS.

153 Madžarska se v zvezi s tem sklicuje na svojo utemeljitev v zvezi z zahtevo po predhodni mednarodni pogodbi, ne da bi jo dodatno podprla.

154 Tako je treba navesti, da Madžarska s tem ni predložila nobene utemeljitve, s katero bi lahko konkretno in podrobno dokazala, kako bi to, da bi zavodi s sedežem v državi, ki ni članica EGP, na njenem ozemlju izvajali visokošolsko izobraževanje, če ti zavodi ne bi izvajali izobraževanja v državi

njihovega sedeža, pomenilo resnično in dovolj resno grožnjo kateremu izmed temeljnih interesov madžarske družbe, na podlagi katere bi se lahko ta država članica sklicevala na utemeljitev v zvezi z ohranjanjem javnega reda.

- 155 Prav tako Madžarska s tem, da se je omejila na sklicevanje na svojo utemeljitev v zvezi z zahtevo po predhodni mednarodni pogodbi, ni predložila nobenega konkretnega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, zakaj naj bi bila zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, nujna za preprečevanje zavajajočih praks.
- 156 Zato je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu, kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v tretji državi članici STO, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS.

b) Člen 49 PDEU

1) Uporaba člena 49 PDEU

i) Trditve strank

- 157 Madžarska primarno trdi, da izobraževanja, ki ga izvajajo izobraževalni zavodi, ki se pretežno financirajo iz zasebnih sredstev, kadar – tako kot pri zavodu CEU – izobraževalno dejavnost financira ponudnik storitev sam, ni mogoče opredeliti za „gospodarsko dejavnost“ v smislu Pogodbe DEU. Iz tega naj bi sledilo, da se v obravnavani zadevi člen 49 PDEU ne uporablja.
- 158 Komisija nasprotno trdi, da so storitve visokošolskega izobraževanja, ki jih odplačno opravljajo zasebni zavodi, „storitve“ v smislu Pogodbe DEU. Zato naj bi se zasebni zavodi, ki na Madžarskem stalno in neprekinjeno opravljajo dejavnost izobraževanja in znanstvenega raziskovanja, lahko upravičeno sklicevali na pravico do ustanavljanja na podlagi člena 49 PDEU.

ii) Presoja Sodišča

- 159 Člen 49(1) PDEU določa, da se v okviru določb iz poglavja 2 naslova IV tretjega dela Pogodbe DEU omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo.
- 160 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da je Sodišče razsodilo, da je organiziranje visokošolskega izobraževanja proti plačilu gospodarska dejavnost, ki spada v to poglavje 2, če jo državljan ene države članice v drugi državi članici opravlja stalno in neprekinjeno iz glavnega ali sekundarnega sedeža v tej drugi državi članici (sodba z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, točka 39).
- 161 V obravnavani zadevi se člen 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu uporablja za visokošolske zavode, ne glede na to, ali ti zavodi izvajajo izobraževanja za pridobitev diplome odplačno ali ne.
- 162 Dalje, Sodišče je presodilo, da se za položaj, v katerem želi družba, ustanovljena v skladu z zakonodajo ene države članice, v kateri ima statutarni sedež, ustanoviti podružnico v drugi državi članici, uporablja svoboda ustanavljanja, čeprav je bila družba v prvi državi članici ustanovljena samo z namenom, da se ustanovi v drugi državi, v kateri bi opravljala pretežno ali celo vso svojo gospodarsko dejavnost (sodba z dne 25. oktobra 2017 v zadevi Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, točka 38).
- 163 Zato zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, spada na področje uporabe člena 49 PDEU, kolikor se ta zahteva uporablja za visokošolski zavod s sedežem v državi članici, ki ni Madžarska, in na Madžarskem izvaja izobraževanje odplačno.

2) *Obstoj omejitve*

i) *Trditve strank*

- 164 Po mnenju Komisije zahteva, da morajo zadevni visokošolski zavodi na podlagi člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu izpolnjevati posebne pogoje v državi članici svojega sedeža, da bi lahko ustanovili drugi zavod na Madžarskem, pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU.
- 165 Zlasti naj država članica pravnemu subjektu ne bi mogla zavrniti prednosti, povezanih s svobodo ustanavljanja, ker ta ne opravlja nobene gospodarske dejavnosti v državi članici, v kateri je bila ustanovljena.
- 166 Madžarska podredno trdi, da zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ne omejuje svobode ustanavljanja. Ta zahteva naj bi bila namreč povezana z opravljanjem dejavnosti in ne z ustanavljanjem družb. Zlasti naj ta zahteva tujemu visokošolskemu zavodu ne bi preprečevala, da na primer v okviru sekundarnega sedeža ustanovi podružnico na Madžarskem. Prav tako naj ta zahteva ne bi omejevala izbire pravne oblike zavoda in naj bi za ponudnike storitev, ki že imajo sedež na Madžarskem prek sekundarnega sedeža, določala le pogoj, ki se nanaša na opravljanje dejavnosti visokošolskega izobraževanja.

ii) *Presoja Sodišča*

- 167 V skladu s sodno prakso Sodišča je treba za omejitev svobode ustanavljanja šteti vsak ukrep, ki prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost izvrševanja te svoboščine (sodba z dne 6. septembra 2012, Komisija/Portugalska, C-38/10, EU:C:2012:521, točka 26).
- 168 V obravnavani zadevi se na podlagi člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu zahteva, da zadevni ponudniki storitev, ki želijo na Madžarskem izvajati storitve visokošolskega izobraževanja prek stalne poslovne enote, dejansko izvajajo visokošolsko izobraževanje v državi, v kateri imajo sedež.
- 169 Taka zahteva pa lahko povzroči, da je izvrševanje svobode ustanavljanja na Madžarskem manj privlačno za državljane druge države članice, ki bi želeli imeti sedež na Madžarskem, da bi tam izvajali storitve visokošolskega izobraževanja.
- 170 Zato zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU.

3) *Obstoj utemeljitve*

i) *Trditve strank*

- 171 Madžarska najprej trdi, da je zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, nujna za ohranjanje javnega reda in preprečevanje zavajajočih praks. Ta zahteva naj bi bila poleg tega nujna za zagotovitev kakovosti izobraževanja, ki ga ponujajo zadevni zavodi na Madžarskem, zlasti ker so diplome, ki jih ti zavodi izdajo, javne listine, ki imajo pravne učinke.
- 172 Ta država članica dalje trdi, da je navedena zahteva sredstvo, ki omogoča ustrezno zagotavljanje spoštovanja teh ciljev, saj naj bi se pristojni organ tako lahko prepričal, da v državi sedeža ponudnika storitev obstaja resnična in zakonita dejavnost, da bi se zagotovilo visoko kakovostno univerzitetno izobraževanje na Madžarskem.

- 173 Ob tem Madžarska opozarja, da se njeni organi v praksi omejijo na preverjanje dejavnosti visokošolskega izobraževanja, že izdanih diplom, izobraževanja, na podlagi katerega so bile izdane te diplome, in sicer pogojev za izobraževanje in izobraževalnega programa, ter usposobljenosti profesorjev, ki to izobraževanje zagotavljajo.
- 174 Nazadnje, manj omejujočega ukrepa naj ne bi bilo, saj je cilj zagotavljanja visokošolskega izobraževanja na visoki ravni mogoče uresničiti le s preverjanjem dejavnosti, ki se izvaja v državi, v kateri ima zavod sedež. Vsekakor naj bi imele države članice v zvezi s tem velik manevrski prostor, ker visokošolsko izobraževanje na ravni Unije ni bilo harmonizirano.
- 175 Komisija najprej trdi, da zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ne more ustrezati nobenemu od ciljev, ki jih navaja Madžarska. Madžarska naj namreč ne bi navedla nobene prepričljive utemeljitve v zvezi z razlogi, iz katerih naj bi bila ta zahteva upravičena in sorazmerna glede na takšne cilje, niti naj ne bi navedla, kakšne naj bi bile zlorabe, ki bi jih bilo mogoče s to zahtevo preprečiti.
- 176 Komisija zlasti trdi, da navedena zahteva ni primerna, ker raven kakovosti izobraževanja, ki se izvaja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ne nakazuje kakovosti storitve, izvajane na Madžarskem. Poleg tega bi morala Madžarska, če je bil cilj te zahteve resnično preprečiti goljufije in zlorabe, v zvezi s tem sprejeti posebna pravila.
- 177 Nazadnje, zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, naj ne bi bila sorazmerna. Izmenjava informacij z agencijami za zagotavljanje kakovosti in/ali za podelitev akreditacije države sedeža zadevnega izobraževalnega zavoda, kot naj bi bilo priporočeno v Sklepih Sveta z dne 20. maja 2014 o zagotavljanju kakovosti pri podpiranju izobraževanja in usposabljanja (UL 2014, C 183, str. 30), in okrepljeno sodelovanje v EGP med visokošolskimi organi naj bi namreč bili manj omejujoči nadomestni rešitvi.

ii) Presoja Sodišča

- 178 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, je omejitev svobode ustanavljanja dopustna le, če jo je, prvič, mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, in drugič, če spoštuje načelo sorazmernosti, kar pomeni, da je primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (sodba z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska, C-179/14, EU:C:2016:108, točka 166).
- 179 Poleg tega mora zadevna država članica dokazati, da sta ta kumulativna pogoja izpolnjena (sodba z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev), C-78/18, EU:C:2020:476, točka 77).
- 180 V obravnavani zadevi se Madžarska na prvem mestu sklicuje na nujnost ohranjanja javnega reda.
- 181 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da se je v okviru temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbama, na razloge javnega reda mogoče sklicevati le, če obstaja resnična, sedanja in dovolj resna grožnja kateremu izmed temeljnih interesov družbe (sodba z dne 19. junija 2008, Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, točka 50).
- 182 Madžarska pa zgolj trdi, da zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, pristojnemu organu omogoča, da se prepriča, da v državi, v kateri ima zadevni izvajalec storitev sedež, obstaja dejanska in zakonita dejavnost. Tako Madžarska, kot je bilo navedeno v točki 154 te sodbe, ni predložila nobene utemeljitve, s katero bi lahko konkretno in podrobno dokazala, kako bi to, da bi ti zavodi na njenem ozemlju izvajali visokošolsko izobraževanje, če ta zahteva ne bi bila izpolnjena, pomenilo resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo kateremu izmed temeljnih interesov madžarske družbe.

- 183 Zato je treba ugotoviti, da obstoj take grožnje v obravnavani zadevi ni dokazan.
- 184 Madžarska se na drugem mestu sklicuje na cilj preprečevanja zavajajočih praks. Zdi se, da ta država članica, ne da bi svojo utemeljitev dodatno podprla, meni, da dostop tujih visokošolskih zavodov na madžarski trg vključuje tveganje, da se bodo take prakse razvile.
- 185 Madžarska pa z opiranjem na splošno domnevo – kljub dokaznemu bremenu, ki ga nosi in na katerega je bilo opozorjeno v točki 179 te sodbe – ni dokazala, kaj konkretno zajema tako tveganje, niti kako bi lahko zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, to tveganje odpravila.
- 186 Vsekakor in kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 185 sklepnih predlogov, Madžarska ni pojasnila, zakaj cilja preprečevanja zavajajočih praks ne bi bilo mogoče doseči, če bi bilo ponudniku, ki predhodno še ni izvajal visokošolskega izobraževanja v državi članici, v kateri ima sedež, dovoljeno, da na kakršen koli drug način dokaže, da spoštuje ureditev te države in je poleg tega zanesljiv.
- 187 Na tretjem mestu, s ciljem zagotavljanja visoke ravni kakovosti visokošolskega izobraževanja, na katerega se sklicuje Madžarska, se sicer lahko upravičijo omejitve svobode ustanavljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, točka 46).
- 188 Vendar je treba navesti, da zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ne vsebuje nobenih podrobnosti glede zahtevane ravni kakovosti izobraževanja, ki ga tuji zavod izvaja v državi članici sedeža, in da poleg tega nikakor ne vpliva na kakovost izobraževanja, ki se bo izvajalo na Madžarskem, tako da ta zahteva nikakor ne more zagotoviti uresničitve tega cilja.
- 189 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da zahteve po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ni mogoče upravičiti niti z utemeljitvijo Madžarske, ki temelji na ohranjanju javnega reda, niti z utemeljitvijo, ki temelji na nujnih razlogih v splošnem interesu, ki se nanašajo na preprečevanje zavajajočih praks in na nujnost zagotavljanja visoke ravni kakovosti visokošolskega izobraževanja.
- 190 Zato je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu, kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 49 PDEU.

c) Člen 16 Direktive 2006/123 in, podredno, člen 56 PDEU

1) Uporaba Direktive 2006/123

i) Trditve strank

- 191 Madžarska trdi, da izobraževanja, ki ga izvajajo izobraževalni zavodi, ki se pretežno financirajo iz zasebnih sredstev, kadar – tako kot pri zavodu CEU – izobraževalno dejavnost financira ponudnik storitev sam, ni mogoče opredeliti za „pridobitno dejavnost“ v smislu člena 4, točka 1, Direktive 2006/123. Zato naj se ta direktiva v obravnavani zadevi ne bi uporabljala.
- 192 Komisija trdi, da v skladu s členom 2 Direktive 2006/123 in členom 4, točka 1, te direktive, ki napotuje na opredelitev storitev, navedeno v Pogodbi DEU, področje uporabe te direktive vključuje izobraževalno dejavnost in usposabljanja, ki se pretežno financirajo z zasebnimi finančnimi prispevki. Zato naj bi se zasebni zavodi, ki na Madžarskem začasno opravljajo dejavnost izobraževanja in znanstvenega raziskovanja, lahko upravičeno sklicevali na svobodo opravljanja storitev na podlagi navedene direktive.

ii) Presoja Sodišča

- 193 V skladu s členom 2(1) Direktive 2006/123 se ta uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.
- 194 V skladu s členom 4, točka 1, te direktive „storitev“ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 57 PDEU.
- 195 V obravnavani zadevi se člen 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu na splošno nanaša na izobraževalne storitve, ki jih tuji visokošolski zavodi lahko izvajajo na Madžarskem, in zato tudi na izvajanje izobraževanja za plačilo. To izvajanje pa pomeni „pridobitno dejavnost“ v smislu člena 4, točka 1, Direktive 2006/123. Zato se v obravnavani zadevi ta direktiva uporablja.

2) Obstoje omejitve

i) Trditve strank

- 196 Komisija trdi, da zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ker se nanaša tudi na visokošolske zavode, ki nameravajo na Madžarskem opravljati čezmejne storitve, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 16 Direktive 2006/123. Komisija podredno trdi, da je s to zahtevo kršen člen 56 PDEU.
- 197 Madžarska te trditve izpodbija.

ii) Presoja Sodišča

- 198 Najprej je treba opozoriti, da v skladu s členom 16(1), drugi pododstavek, Direktive 2006/123 država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju med drugim zagotovi svobodno opravljanje storitvenih dejavnosti.
- 199 V obravnavani zadevi člen 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu od zadevnih zavodov zahteva, da visokošolsko izobraževanje izvajajo v državi, v kateri imajo sedež.
- 200 Ob upoštevanju Direktive 2006/123 taka zahteva, ker ponudnikom storitev s sedežem v drugi državi članici nalaga dodaten pogoj, lahko omejuje njihovo pravico do svobodnega opravljanja dejavnosti visokošolskega izobraževanja na Madžarskem, če bi želeli svojo dejavnost opravljati najprej na Madžarskem in ne v državi članici svojega sedeža, kot tudi če bi nameravali opravljati tako dejavnost izključno na Madžarskem.

3) Obstoje utemeljitve

i) Trditve strank

- 201 Madžarska trdi, da je zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, nujna za ohranjanje javnega reda. Madžarska v zvezi s tem *mutatis mutandis* napotuje na svojo utemeljitev v zvezi s tožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev člena 49 PDEU.
- 202 Komisija meni, da Madžarska ni dokazala, da storitve izobraževanja, ki jih začasno opravljajo visokošolski zavodi s sedežem v državi članici, vplivajo na javni red na Madžarskem, kot to sicer zahteva člen 16(3) Direktive 2006/123.

ii) Presoja Sodišča

- 203 V skladu s členom 16(3) Direktive 2006/123 lahko država članica, v katero se odpravi ponudnik, uveljavi zahteve glede opravljanja storitvenih dejavnosti, kadar so te v skladu z odstavkom 1 člena 16 in utemeljene med drugim iz razlogov javnega reda in javne varnosti.
- 204 Vendar je treba spomniti, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 181 te sodbe, na katero napotuje uvodna izjava 41 Direktive 2006/123, da se za razloge javnega reda in javne varnosti zahteva zlasti obstoj resnične, sedanje in dovolj resne grožnje kateremu izmed temeljnih interesov družbe. Kot pa je bilo navedeno v točkah 154 in 182 te sodbe, Madžarska ni navedla nobene utemeljitve, s katero bi lahko konkretno in podrobno dokazala, kako bi to, da bi zavodi s sedežem v drugi državi članici na njenem ozemlju izvajali visokošolsko izobraževanje – če zahteva po izvajanju izobraževanja v državi, v kateri ima zadevni zavod sedež, ne bi bila izpolnjena – pomenilo resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo kateremu izmed temeljnih interesov madžarske družbe.
- 205 Zato je treba ugotoviti, da te zahteve glede na člen 16(3) Direktive 2006/123 ni mogoče upravičiti.
- 206 Iz navedenega izhaja, da Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu, kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 16 Direktive 2006/123. Zato ni treba preučiti, ali je ta država članica kršila člen 56 PDEU, saj se je Komisija na tako kršitev sklicevala le podredno.
- 207 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu, kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v tretji državi članici STO, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS, in kolikor se uporablja za visokošolske zavode s sedežem v drugi državi članici, obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 49 PDEU in člena 16 Direktive 2003/123.

3. Člen 13, člen 14(3) in člen 16 Listine

a) Uporaba Listine

1) Trditve strank

- 208 Komisija trdi, da kadar države članice izvajajo obveznosti iz mednarodnih sporazumov, ki jih sklene Unija, kot je GATS, te države članice „izvajajo pravo Unije“ v smislu člena 51(1) Listine, tako da morajo spoštovati določbe Listine.
- 209 Poleg tega, ker člen 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu omejuje temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU, Direktivo 2006/123 in GATS, naj bi morala biti ta določba združljiva z Listino.
- 210 Madžarska trdi, da po eni strani za nacionalni ukrep, s katerim se kršijo obveze, ki so jih države članice sprejele v okviru GATS, ni mogoče šteti, da je del izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 211 Po drugi strani, ker se po mnenju te države članice v obravnavani zadevi ne uporabljajo niti določbe Pogodbe DEU v zvezi s svobodo opravljanja storitev niti določbe Direktive 2006/123 in ker naj zato sporna ukrepa ne bi pomenila omejitev, ki bi kršila temeljne svoboščine, določene s Pogodbo DEU ali Direktivo 2006/123, naj ta ukrepa ne bi spadala na področje uporabe prava Unije, tako da naj Listina ne bi bila upoštevana.

2) Presoja Sodišča

- 212 Področje uporabe Listine je glede ukrepov držav članic namreč opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe te listine uporabljajo za države članice samo, „ko izvajajo pravo Unije“.
- 213 V obravnavani zadevi je na eni strani GATS, kot je bilo navedeno v točki 71 te sodbe, del prava Unije. Iz tega sledi, da je treba za države članice, kadar izpolnjujejo obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma, vključno z obveznostjo iz člena XVII(1) tega sporazuma, šteti, da izvajajo pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 214 Na drugi strani, če država članica trdi, da je ukrep, katerega avtor je in s katerim se omejuje temeljna svoboščina, zagotovljena s Pogodbo DEU, utemeljen z nujnim razlogom v splošnem interesu, priznanim s pravom Unije, je treba za tak ukrep šteti, da se z njim izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, tako da mora biti v skladu s temeljnimi pravicami, ki jih priznava Listina (sodba z dne 18. junija 2020, Komisija/Madžarska (Preglednost društev), C-78/18, EU:C:2020:476, točka 101 in navedena sodna praksa). Enako velja v zvezi s členom 16 Direktive 2006/123.
- 215 Zato morata biti sporna ukrepa v skladu s temeljnimi pravicami, ki jih priznava Listina.
- 216 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali ta ukrepa omejujeta temeljne pravice, na katere se sklicuje Komisija, in če je tako, ali sta kljub temu upravičena, kot trdi Madžarska.

b) Obstoj omejitev zadevnih temeljnih pravic

1) Trditve strank

- 217 Po mnenju Komisije sporna ukrepa vplivata, na prvem mestu, na akademsko svobodo, zagotovljeno s členom 13 Listine, in na drugem mestu, na svobodo ustanavljanja izobraževalnih zavodov in svobodo gospodarske pobude iz člena 14(3) Listine oziroma njenega člena 16.
- 218 Glede akademske svobode ta institucija meni, da ta ukrepa vplivata na možnost zadevnih tujih visokošolskih zavodov, da prosto opravljajo raziskovalna dela na Madžarskem in razširjajo znanstvena znanja in dognanja.
- 219 Glede svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov in svobode gospodarske pobude Komisija meni, da sporna ukrepa omejujeta pravico posameznikov do opravljanja gospodarske dejavnosti in pravico podjetij do določene stabilnosti glede svoje dejavnosti.
- 220 Madžarska glede akademske svobode trdi, da dejstvo, da mora visokošolski zavod izpolniti nekatere pravne obveznosti, ne vpliva niti na akademsko svobodo zadevnega zavoda niti na akademsko svobodo njenega osebja. Take obveznosti naj namreč ne bi neizogibno vplivale na možnost opravljanja znanstvenih dejavnosti, naj bo to z institucionalnega vidika ali vidika osebja.
- 221 Glede svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov in svobode gospodarske pobude, Madžarska v bistvu ne izpodbija dejstva, da sporna ukrepa omejujeta uresničevanje prvo navedene svobode.

2) Presoja Sodišča

- 222 Na prvem mestu, glede akademske svobode je ta na splošno določena v členu 13, drugi stavek, Listine, v skladu s katerim se „[s]poštuje [...] akademska svoboda“.

- 223 V skladu s členom 52(3) Listine je treba pravicam iz te listine, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), pripisati enako vsebino in vsaj enak obseg, kot ju določa ta konvencija.
- 224 Besedilo EKČP se sicer ne sklicuje na akademsko svobodo. Vendar iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da je ta svoboščina povezana zlasti s pravico do svobode izražanja, določeno v členu 10 EKČP (sodbi ESČP z dne 15. aprila 2014, Hasan Yazıcı proti Turčiji, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, točki 55 in 69, in z dne 27. maja 2014, Mustafa Erdoğan in drugi proti Turčiji, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, točki 40 in 46), kar potrjuje tudi komentar v zvezi s členom 13 Listine, ki je vsebovan v Pojasnilih k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17).
- 225 S tega posebnega vidika mora akademska svoboda pri raziskovanju in izobraževanju zagotavljati svobodo izražanja in delovanja, svobodo sporočanja obvestil ter svobodo raziskovanja in širjenja znanja in resnice brez omejitev, pri čemer je treba pojasniti, da ta svoboda ni omejena na akademske ali znanstvene raziskave, ampak zajema tudi svobodo akademikov, da svobodno izrazijo svoja stališča in mnenja (sodba ESČP z dne 27. maja 2014, Mustafa Erdoğan in drugi proti Turčiji, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, točka 40).
- 226 Ob tem, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 145 in 146 sklepnih predlogov, je treba pojem „akademska svoboda“ razumeti širše.
- 227 V zvezi s tem Sodišče meni, da je za razjasnitev različnih elementov akademske svobode in za ugotovitev, ali sporna ukrepa omejujeta to svobodo, koristno upoštevati vsebino Priporočila 1762 (2006), ki ga je parlamentarna skupščina Sveta Evrope sprejela 30. junija 2006 in je naslovljeno „Akademska svoboda in avtonomija univerz“, iz katerega izhaja, da akademska svoboda vključuje tudi institucionalno in organizacijsko razsežnost, pri čemer je povezava z infrastrukturo bistven pogoj za izvajanje izobraževalnih in raziskovalnih dejavnosti. Upoštevna je tudi točka 18 Priporočila o statusu visokošolskega učnega osebja, ki ga je 11. novembra 1997 sprejela generalna konferenca Organizacije združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (Unesco), ki se je sestala v Parizu od 21. oktobra do 12. novembra 1997 na 29. zasedanju, v skladu s katero je „[a]vtonomija [...] institucionalni izraz akademskih svoboščin in nujni pogoj, da lahko učitelji in visokošolski zavodi opravljajo svoje naloge“. V točki 19 tega priporočila je določeno, da „[d]ržave članice morajo zaščititi avtonomijo visokošolskih zavodov pred vsakršno grožnjo katere koli strani“.
- 228 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da lahko sporna ukrepa ogrozita akademsko dejavnost zadevnih tujih visokošolskih zavodov na madžarskem ozemlju in tako zadevnim akademikom odvzameta avtonomno infrastrukturo, nujno za izvajanje njihovih znanstvenih raziskav in pedagoških dejavnosti. Zato ta ukrepa omejujeta akademsko svobodo, varovano s členom 13 Listine.
- 229 Na drugem mestu, glede svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov in svobode gospodarske pobude je treba navesti, da sta ti določeni v členu 14(3) Listine oziroma njenem členu 16.
- 230 V skladu s členom 14(3) Listine je treba svobodo ustanavljanja izobraževalnih zavodov ob spoštovanju demokratičnih načel spoštovati v skladu z nacionalnimi zakoni, ki urejajo njeno uresničevanje.
- 231 Člen 16 Listine poleg tega določa, da je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.
- 232 Najprej je treba navesti, da je, kot izhaja iz Pojasnil k Listini o temeljnih pravicah, pravica ustanavljanja javnih ali zasebnih izobraževalnih ustanov zagotovljena kot eden od vidikov pravice do gospodarske pobude, tako da ju je treba preučiti skupaj.

233 V zvezi s tem je treba navesti, da sta sporna ukrepa, odvisno od primera, taka, da povzročita negotovost ali izključujeta celo možnost ustanovitve visokošolskega zavoda na Madžarskem ali nadaljnega delovanja obstoječega visokošolskega zavoda na Madžarskem.

234 Zato je treba za ta ukrepa šteti, da omejujeta svobodo ustanavljanja izobraževalnih zavodov, ki je zagotovljena s členom 14(3) Listine, in svobodo gospodarske pobude, določeno v členu 16 Listine.

c) Obstoje utemeljitve

1) Trditve strank

235 Madžarska trdi, da sta sporna ukrepa upravičena glede na zahteve iz člena 52(1) Listine.

236 Natančneje, glede svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov in svobode gospodarske pobude ta država članica trdi, da ju je treba izvrševati ob spoštovanju demokratičnih načel in v okviru nacionalnih določb, ki urejajo njihovo uresničevanje. Tako naj državi članici ne bi bilo mogoče očitati nobene nezakonite omejitve, kadar ta ureja gospodarsko dejavnost, da bi drugim pravnim subjektom omogočila uresničevanje teh svoboščin.

237 Komisija trdi, da omejitve svoboščin, določenih v členu 13, členu 14(3) oziroma členu 16 Listine, nastale zaradi spornih ukrepov, niso upravičene glede na zahteve iz člena 52(1) Listine.

238 Madžarska naj namreč v obravnavani zadevi ne bi dokazala, da omejitve akademske svobode in svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov, nastale zaradi spornih ukrepov, ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali da so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih, niti naj ne bi dokazala, da so te omejitve sorazmerne.

2) Presoja Sodišča

239 Na podlagi člena 52(1) Listine mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

240 V obravnavani zadevi je Sodišče v točkah 132, 138, 154, 155 in 189 te sodbe menilo, da sporna ukrepa nista utemeljena z nobenim od ciljev splošnega interesa, ki jih priznava Unija in na katere se je sklicevala Madžarska.

241 Iz tega izhaja, da ta ukrepa, ki omejujeta pravice, določene v členu 13, členu 14(3) oziroma členu 16 Listine, kot je Sodišče razsodilo v točkah 228 in 234 te sodbe, nikakor ne ustrezata tem ciljem splošnega interesa.

242 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela sporna ukrepa ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13, člena 14(3) in člena 16 Listine.

243 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba ugotoviti, da Madžarska

- s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(a) zakona o visokem šolstvu, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS;

- s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(b) zakona o visokem šolstvu, kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v tretji državi članici STO, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII GATS, in kolikor se uporablja za visokošolske zavode s sedežem v drugi državi članici, obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 49 PDEU in člena 16 Direktive 2003/123, in
- s tem, da je sprejela sporna ukrepa, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13, člena 14(3) in člena 16 Listine.

Stroški

²⁴⁴ V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Madžarska v obravnavani zadevi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov postopka.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zakon št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), kakor je bil spremenjen z Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zakon št. XXV iz leta 2017 o spremembi zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), ki za tuje visokošolske zavode, ki so zunaj Evropskega gospodarskega prostora, izvajanje dejavnosti izobraževanja za pridobitev diplome na Madžarskem pogojuje s tem, da sta se madžarska vlada in vlada države sedeža zadevnega zavoda dogovorili, da ju zavezuje mednarodna pogodba, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami iz Priloge 1 B k Sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, ki je bil podpisan v Marakešu in odobren s Sklepom Sveta 94/800/ES z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov, doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti, v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti.
2. Madžarska s tem, da je sprejela ukrep iz člena 76(1)(b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zakon št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), kakor je bil spremenjen z Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zakon št. XXV iz leta 2017 o spremembi zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), ki za tuje visokošolske zavode opravljanje dejavnosti na Madžarskem pogojuje s tem, da morajo izvajati visokošolsko izobraževanje v državi, v kateri imajo sedež, ni izpolnila, kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v tretji državi članici Svetovne trgovinske organizacije, obveznosti, ki jih ima na podlagi člena XVII Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami iz Priloge 1 B k Sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije, ki je bil podpisan v Marakešu in odobren s Sklepom Sveta 94/800, in kolikor se ta določba uporablja za visokošolske zavode s sedežem v drugi državi članici, obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 49 PDEU in člena 16 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.
3. Madžarska s tem, da je sprejela ukrepa iz člena 76(1)(a) in (b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zakon št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), kakor je bil spremenjen z Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zakon št. XXV iz leta 2017 o spremembi zakona št. CCIV iz leta 2011 o nacionalnem visokem šolstvu), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13, člena 14(3) in člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravica.

4. Madžarski se naloži plačilo stroškov.

Podpisi