



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. oktober 2020*

Indhold

I. Retsforskrifter	5
A. WTO-retten	5
1. Overenskomsten om oprettelse af WTO	5
2. GATS	5
3. Forståelse vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister	7
B. EU-retten	9
C. Ungarsk ret	10
II. Den administrative procedure	10
III. Om søgsmålet	12
A. Formaliteten	12
1. Parternes argumenter	12
2. Domstolens bemærkninger	13
B. Om Domstolens kompetence	14
1. Parternes argumenter	14
2. Domstolens bemærkninger	15
C. Om realiteten	18
1. Kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale	18
a) De retsvirkninger, der skal tillægges Ungarns engagement hvad angår videregående uddannelsesydelse, henset til reglen om national behandling i artikel XVII i GATS	18

* Processprog: ungarsk.

1) Parternes argumenter	18
2) Domstolens bemærkninger	20
b) Ændring af konkurrencebetingelserne til fordel for tilsvarende nationale tjenesteydere ...	21
1) Parternes argumenter	21
2) Domstolens bemærkninger	22
c) Begrundelsen i medfør af artikel XIV i GATS	22
1) Parternes argumenter	22
2) Domstolens bemærkninger	23
2. Kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted	24
a) Artikel XVII i GATS	24
1) Ændring af konkurrencebetingelserne til fordel for tilsvarende nationale tjenesteydere	25
i) Parternes argumenter	25
ii) Domstolens bemærkninger	25
2) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse	25
i) Parternes argumenter	25
ii) Domstolens bemærkninger	26
b) Artikel 49 TEUF	26
1) Anvendeligheden af artikel 49 TEUF	26
i) Parternes argumenter	26
ii) Domstolens bemærkninger	27
2) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrænsning	27
i) Parternes argumenter	27
ii) Domstolens bemærkninger	28
3) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse	28
i) Parternes argumenter	28
ii) Domstolens bemærkninger	29
c) Artikel 16 i direktiv 2006/123 og subsidiært artikel 56 TEUF	30
1) Spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2006/123 finder anvendelse	30

i) Parternes argumenter	30
ii) Domstolens bemærkninger	31
2) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrænsning	31
i) Parternes argumenter	31
ii) Domstolens bemærkninger	31
3) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse	32
i) Parternes argumenter	32
ii) Domstolens bemærkninger	32
3. Chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16	33
a) Spørgsmålet om, hvorvidt chartret finder anvendelse	33
1) Parternes argumenter	33
2) Domstolens bemærkninger	33
b) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger begrænsninger af de pågældende grundlæggende rettigheder	34
1) Parternes argumenter	34
2) Domstolens bemærkninger	34
c) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse	36
1) Parternes argumenter	36
2) Domstolens bemærkninger	36
Sagsomkostninger	37

»Traktatbrud – formaliteten – Domstolens kompetence – den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser – artikel XVI – markedsadgang – liste over særlige forpligtelser – betingelse om, at der skal foreligge en tilladelse – artikel XX, stk. 2 – artikel XVII – national behandling – tjenesteydere, der har sit hjemsted i et tredjeland – medlemsstats nationale lovgivning, som opstiller betingelser for levering af videregående uddannelsesydelser på sit område – krav om indgåelse af en international aftale med den medlemsstat, hvor tjenesteyderen har sit hjemsted – krav om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen har sit hjemsted – ændring af konkurrencebetingelserne til fordel for nationale tjenesteydere – begrundelse – offentlig orden – forebyggelse af vildledende praksis – artikel 49 TEUF – etableringsfrihed – direktiv 2006/123/EF – tjenesteydelser på det indre marked – artikel 16 – artikel 56 TEUF – fri udveksling af tjenesteydelser – eksistensen af en restriktion – begrundelse – tvingende alment hensyn – offentlig orden – forebyggelse af vildledende praksis – høj kvalitet af undervisningen – Den Europæiske Unions charter

om grundlæggende rettigheder – artikel 13 – akademisk frihed – artikel 14, stk. 3 – frihed til at oprette uddannelsesinstitutioner – artikel 16 – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – artikel 52, stk. 1«

I sag C-66/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 1. februar 2018,

Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan og S. Rodin samt dommerne E. Juhász, J. Malenovský (refererende dommer), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader og C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. juni 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. marts 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Ungarn ved at pålægge udenlandske uddannelsesinstitutioner, der er beliggende uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), at indgå en international aftale som betingelse for at kunne levere undervisningsydelser i overensstemmelse med § 76, stk. 1, litra a), i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), som ændret ved Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lov nr. XXV af 2017 om ændring af lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), vedtaget af det ungarske parlament den 4. april 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (herefter »lov om videregående uddannelser«), har tilsidesat sine forpligtelse i henhold til artikel XVII i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (herefter »GATS«), som findes i bilag 1 B til overenskomsten om oprettelse af verdenshandelsorganisationen (World Trade Organization, herefter »WTO«), undertegnet i Marrakech og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på

Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT 1994, L 336, s. 1) (herefter »overenskomsten om oprettelse af WTO«).

- Det fastslås, at Ungarn ved at pålægge udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner at udbyde videregående uddannelse i deres hjemland, i overensstemmelse med § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36), og, under alle omstændigheder, i henhold til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, samt i henhold til artikel XVII i GATS.
- Det fastslås, at Ungarn ved at påbyde de førnævnte foranstaltninger, i overensstemmelse med § 76, stk. 1, litra a) og b), i lov om videregående uddannelser (herefter »de omtvistede foranstaltninger«), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

I. Retsforskrifter

A. WTO-retten

1. Overenskomsten om oprettelse af WTO

- 2 Artikel XVI, stk. 4, i overenskomsten om oprettelse af WTO bestemmer:

»Hvert medlem drager omsorg for, at dets love og administrative bestemmelser og procedurer er i overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til de bilagte aftaler.«

2. GATS

- 3 Artikel I, stk. 1-3, i GATS bestemmer:

»1. Denne overenskomst finder anvendelse på foranstaltninger truffet af medlemmerne, som påvirker handelen med tjenesteydelser.

2. I forbindelse med denne overenskomst defineres handel med tjenesteydelser som levering af en tjenesteydelse:

[...]

- c) fra en leverandør af tjenesteydelser, der har hjemsted i et medlem, gennem en handelsmæssig tilstedeværelse på ethvert andet medlems område

[...]

3. I forbindelse med denne overenskomst:

- a) betyder »foranstaltninger truffet af medlemmerne« foranstaltninger truffet af:
i) centrale, regionale eller lokale regeringer og myndigheder, og

- ii) ikke-statslige organer i udøvelsen af beføjelser, der er uddelegeret af centrale, regionale eller lokale regeringer eller myndigheder.

Ved opfyldelsen af forpligtelser og tilsagn i henhold til overenskomsten træffer hvert medlem sådanne foranstaltninger, som måtte stå til rådighed for det pågældende medlem, for at sikre, at de overholdes af regionale og lokale regeringer og myndigheder og ikke-statslige organer på dets område.

[...]«

4 Artikel XIV i GATS bestemmer:

»Under forbehold af kravet om, at sådanne foranstaltninger ikke anvendes på en måde, der udgør en villkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem lande, hvis forhold ligner hinanden, eller en skjult begrænsning på handelen med tjenesteydelser, må intet i denne overenskomst fortolkes således, at det forhindrer noget medlem i at indføre eller håndhæve bestemmelser, der er:

- a) nødvendige for at beskytte den offentlige moral eller bevare den offentlige orden

[...]

- c) nødvendige for at sikre overholdelse af love eller bestemmelser, der ikke er uforenelige med denne overenskomsts bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende:
 - i) forebyggelse af vildledende eller svigagtige metoder eller for at behandle følgerne af misligholdelse af kontrakter om tjenesteydelser

[...]«

5 Artikel XVI-XVIII i GATS findes i overenskomstens del III, der omhandler »særlige forpligtelser«.

6 Artikel XVI i GATS med overskriften »Markedsadgang« bestemmer:

»1. For så vidt angår markedsadgang gennem de forsyningsmåder, der er angivet i artikel [I], behandler hvert medlem tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser fra ethvert andet medlem på en måde, der ikke er mindre gunstig end den behandling, der er bestemt i henhold til de vilkår, begrænsninger og betingelser, der er aftalt og nærmere angivet i dets liste.

2. I sektorer, hvor der er påtaget markedsadgangsforpligtelser, fastlægges de foranstaltninger, som et medlem ikke må opretholde eller træffe, enten på grundlag af en regional underinddeling eller på grundlag af hele dets område, medmindre andet er bestemt i dets liste, således:

- a) begrænsninger på antallet af tjenesteleverandører, i form af enten numeriske kvoter, monopoler, eksklusive tjenesteleverandører eller krav om en økonomisk behovsprøve
- b) begrænsninger på den samlede værdi af tjenestetransaktioner eller aktiver i form af numeriske kvoter eller krav om en økonomisk behovsprøve
- c) begrænsninger på det samlede antal tjenesteoperationer eller den samlede produktion af tjenesteydelser udtrykt som angivne numeriske enheder i form af kvoter eller krav om en økonomisk behovsprøve
- d) begrænsninger på det samlede antal fysiske personer, der kan være beskæftiget i en bestemt servicesektor, eller som må være ansat af en leverandør af tjenesteydelser, og som er nødvendige for og direkte forbundet med levering af en specifik tjenesteydelse, i form af numeriske kvoter eller krav om en økonomisk behovsprøve

- e) foranstaltninger, der begrænser eller kræver specifikke former for juridiske enheder eller joint ventures, gennem hvilke en tjenesteleverandør kan levere en tjenesteydelse, og
- f) begrænsninger på udenlandsk kapitals deltagelse udtrykt i maksimumsgrænser for andelen af udenlandsk ejede aktier eller den samlede værdi af individuelle eller totale udenlandske investeringer.«

7 Artikel XVII i GATS med overskriften »National behandling« bestemmer:

»1. I de sektorer, der er anført i dets liste og undergivet alle bestemmelser og forbehold fastsat deri, giver hvert medlem tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser fra ethvert andet medlem en behandling, der ikke er mindre gunstig end den behandling, det giver sine egne tilsvarende tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser for så vidt angår alle foranstaltninger, der påvirker levering af tjenesteydelser.

2. Et medlem kan opfylde kravet i stk. 1 ved at give tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser fra ethvert andet medlem en behandling, der enten er formelt identisk med eller formelt forskellig fra den behandling, det giver sine egne tilsvarende tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser.

3. En formelt identisk eller formelt forskellig behandling betragtes som mindre gunstig, hvis den ændrer konkurrencevilkårene til fordel for medlemmets tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser i forhold til ethvert andet medlems tilsvarende tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser.«

8 Artikel XX, stk. 1 og 2, i GATS lyder således:

»1. Hvert medlem angiver i en liste de særlige forpligtelser, som det påtager sig i henhold til overenskomstens del III. For så vidt angår sektorer, hvor der er indgået sådanne forpligtelser, giver hver liste nærmere oplysninger om:

- a) vilkår, begrænsninger og betingelser for markedsadgang
- b) betingelser og forbehold for national behandling

[...]

2. Foranstaltninger, der er uforenelige med både artikel XVI og XVII, indføres i kolonnen vedrørende artikel XVI. I sådanne tilfælde anses angivelsen for også at stille en betingelse eller tage et forbehold vedrørende artikel XVII.«

3. Forståelse vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister

- 9 Forståelsen vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister, der findes i bilag 2 til overenskomsten om oprettelse af WTO (herefter »forståelsen vedrørende bilæggelse af tvister«), bestemmer i artikel 1, stk. 1, at reglerne og procedurerne i denne forståelse finder anvendelse på tvister, der indbringes i medfør af reglerne om konsultation og bilæggelse af tvister i de aftaler, der er opført i bilag 1 til denne forståelse, herunder GATS.

10 Artikel 3, stk. 2, i denne forståelse lyder således:

»WTO's system for bilæggelse af tvister er et central element til at skabe sikkerhed og forudsigelighed i det multilaterale handelssystem. Medlemmerne erkender, at det tjener deres interesser at bevare medlemmernes rettigheder og forpligtelser i medfør af de omfattede aftaler, og at præcisere de

eksisterende bestemmelser i disse aftaler i overensstemmelse med sædvanereglene for fortolkning af de folkeretlige regler. [Instansen til bilæggelse af tvister] afgørelser og henstillinger kan ikke udvide eller begrænse de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i de omfattede aftaler.«

11 Artikel 11 i den nævnte forståelse bestemmer:

»Panelernes funktion er at bistå [instansen til bilæggelse af tvister] med at varetage sine pligter i medfør af denne forståelse og de omfattede aftaler. Følgelig bør et panel foretage en objektiv vurdering af det spørgsmål, det har fået forelagt, herunder en objektiv vurdering af sagens omstændigheder og anvendeligheden af og overensstemmelsen med de relevante omfattede aftaler, og bør foranstalte alle sådanne undersøgelser, der kan hjælpe [instansen til bilæggelse af tvister] med at fremsætte henstillinger eller afsige de kendelser, der er fastsat i de omfattede aftaler. Panelerne bør regelmæssigt føre konsultationer med tvistens parter og give dem passende lejlighed til at nå frem til en for alle parter tilfredsstillende løsning.«

12 Artikel 17 i samme forståelse med overskriften »Appelbehandling« bestemmer bl.a.:

»6. En appel skal være begrænset til retlige spørgsmål, der indgår i panelberetningen, og panelets retsfortolkninger.

[...]

13. Appellinstansen kan stadfæste, ændre eller omstøde panelets afgørelser og konklusioner.

[...]«

13 Artikel 19, stk. 1, i forståelsen vedrørende bilæggelse af tvister har følgende ordlyd:

»Hvis et panel eller Appellinstansen konkluderer, at en foranstaltning er uforenelig med en omfattet aftale, skal der henstilles til, at det pågældende medlem bringer foranstaltningen i overensstemmelse med aftalen. Ud over henstillingerne kan panelet eller Appellinstansen foreslå måder, hvorpå det pågældende medlem kunne gennemføre henstillingerne.«

14 Artikel 21 i denne forståelse med overskriften »Kontrol med gennemførelse af henstillinger og afgørelser« bestemmer:

»1. Omgående efterkommelse af [instansen til bilæggelse af tvister] henstillinger og afgørelser er en væsentlig forudsætning for at sikre en effektiv bilæggelse af tvister til alle medlemmers fordel.

[...]

3. På [instansen til bilæggelse af tvisters] møder afholdt 30 dage efter datoen for vedtagelse af en panelberetning eller appellinstansens beretning underretter det pågældende medlem [instansen til bilæggelse af tvister] om sine planer med hensyn til gennemførelse af [instansen til bilæggelse af tvisters] henstillinger og kendelser. Hvis det er praktisk umuligt straks at efterkomme henstillingerne og kendelserne, får det pågældende medlem en rimelig tidsfrist til at gøre dette. [...]

[...]

6. [Instansen til bilæggelse af tvister] holder kontrol med gennemførelsen af vedtagne henstillinger eller kendelser. [...]

[...]«

15 Artikel 22, stk. 1, i nævnte forståelse bestemmer:

»Kompensation og suspension af indrømmelser eller andre forpligtelser er foreløbige foranstaltninger, der kan bruges, hvis henstillingerne og kendelserne ikke gennemføres inden for en rimelig frist. [...]«

16 Artikel 23, stk. 1, i samme forståelse lyder således:

»Når medlemmer søger at rette op på en overtrædelse af forpligtelser eller anden annullering eller forringelse af fordele i medfør af de omfattede aftaler eller en forhindring for at nå en målsætning i de omfattede aftaler, skal de anvende og overholde reglerne og procedurerne i denne forståelse.«

B. EU-retten

17 41. betragtning til direktiv 2006/123 lyder således:

»Begrebet »offentlig orden« omfatter i henhold til [Den Europæiske Unions Domstols] fortolkning beskyttelse mod en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn og kan navnlig omfatte spørgsmål vedrørende menneskelig værdighed, beskyttelse af mindreårige og sårbare voksne samt dyrevelfærd. [...]«

18 I medfør af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2006/123 finder direktivet anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

19 Dette direktivs artikel 4, nr. 1), definerer begrebet »tjenesteydelse« som »enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. artikel [57 TEUF]«.

20 Nævnte direktivs artikel 16, der har overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser«, bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvori tjenesteydelsen leveres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

Medlemsstaterne gør ikke adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke overholder følgende principper:

- a) [I]kke-forskelsbehandling: [K]ravene må ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, for juridiske personers vedkommende, på grundlag af den medlemsstat, hvor de er etableret.
- b) [N]ødvendighed: [K]ravene skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet.
- c) [P]roportionalitet: [K]ravene skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

[...]

3. Der er intet til hinder for, at den medlemsstat, som tjenesteyderen begiver sig til, fastsætter krav vedrørende udførelsen af servicevirksomhed, hvis disse krav er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet og er i overensstemmelse med stk. 1. [...]«

C. Ungarsk ret

- 21 I henhold til § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser kan en udenlandsk videregående uddannelsesinstitution kun udøve virksomhed med højere diplomuddannelse på det ungarske område, hvis »den bindende virkning af en international aftale mellem Ungarns regering og den stat, der har kompetence på grundlag af den udenlandske højere uddannelsesinstitutions sæde – i tilfælde af, at der er tale om en forbundsstat, hvor centralregeringen ikke har kompetence til at anerkende den bindende virkning af en international aftale, på grundlag af en forudgående aftale med centralregeringen – om principiel støtte vedrørende virksomheden i Ungarn er blevet anerkendt af parterne« (herefter »kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale«).
- 22 I henhold til § 77, stk. 2, i lov om videregående uddannelser finder denne lovs § 76, stk. 1, litra a), ikke anvendelse på udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der er etableret i en anden EØS-medlemsstat.
- 23 § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser bestemmer, at udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, som udøver en aktivitet i Ungarn, ikke blot skal have status af videregående uddannelsesinstitutioner, der er godkendt af staten i det land, hvor deres hjemsted beliggende, men også rent faktisk skal udbyde »videregående uddannelse« i det pågældende land (herefter »kravet om udbydelse af uddannelse i den land, hvor den pågældende institutions sæde er beliggende«).
- 24 I overensstemmelse med § 77, stk. 3, i lov om videregående uddannelser finder bestemmelserne i denne lovs § 76, stk. 1, litra b), ligeledes anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har sæde i en EØS-medlemsstat.
- 25 § 115, stk. 7, i lov om videregående uddannelser fastsatte fristen for udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner til at opfylde de betingelser, der er fastsat i denne lovs § 76, stk. 1, til den 1. januar 2018, med undtagelse af de forbundsstater, med hensyn til hvilke en forudgående aftale skulle indgås med centralregeringen inden seks måneder efter offentliggørelsen af lov nr. XXV af 2017, dvs. inden den 11. oktober 2017. Denne bestemmelse fastsatte desuden, at udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, som ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i den nævnte lov, mister deres tilladelse, og at ingen studerende fra den 1. januar 2018 vil kunne optages på det første år af en uddannelse, der udbydes i Ungarn af en udenlandsk videregående uddannelsesinstitution, idet studieforløb, der allerede er påbegyndt i Ungarn pr. 1. januar 2018, kan afsluttes, senest i det akademiske år 2020/2021, på uændrede vilkår ifølge en ordning om gradvis afvikling.

II. Den administrative procedure

- 26 Kommissionen, som var af den opfattelse, at Ungarn med vedtagelsen af lov nr. XXV af 2017 havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, 10, 13, artikel 14, nr. 3), og artikel 16 i direktiv 2006/123, samt subsidiært i henhold til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, artikel XVII i GATS og chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16, fremsendte den 27. april 2017 en åbningsskrivelse til denne medlemsstat, hvori den indrømmede denne en frist på én måned til at fremsende sine bemærkninger. Ungarn besvarede denne ved en skrivelse af 25. maj 2017, hvori den bestred de tilsidesættelser, som således blev foreholdt den.

- 27 Den 14. juli 2017 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den bl.a. konkluderede at:
- Ungarn ved at pålægge udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, som er beliggende uden for EØS, at indgå en international aftale som betingelse for at kunne levere undervisningsydelser, i overensstemmelse med § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS
 - Ungarn ved at pålægge udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner at udbyde videregående uddannelse i deres hjemland, i overensstemmelse med § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 16 i direktiv 2006/123 og, under alle omstændigheder, i henhold til artikel 49 og artikel 56 TEUF
 - Ungarn ved at påbyde de omtvistede foranstaltninger har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16.
- 28 Kommissionen gav Ungarn en frist på én måned til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse eller til at fremsætte bemærkninger.
- 29 Ved skrivelse af 17. juli 2017 anmodede Ungarn om en forlængelse af denne frist, hvilket Kommissionen afslog.
- 30 Ungarn besvarede den begrundede udtalelse ved en skrivelse af 14. august 2017, hvori den konkluderede, at det således påståede traktatbrud ikke forelå.
- 31 Denne medlemsstat fremsendte ved en skrivelse af 11. september 2017 nye bemærkninger til Kommissionen, som bl.a. havde til formål at etablere en sammenligning mellem Ungarns situation og situationen for andre medlemsstater samt at fremlægge supplerende oplysninger vedrørende flere medlemsstater.
- 32 Den 26. september 2017 blev der afholdt et ekspertmøde mellem Kommissionens repræsentanter og repræsentanter for Ungarn.
- 33 Den 5. oktober 2017 fremsendte Kommissionen en supplerende begrundet udtalelse til Ungarn, hvori den gjorde gældende, at Ungarn ved at pålægge udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner en pligt til at udbyde videregående uddannelse i deres hjemland, i overensstemmelse med § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, ligeledes havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS.
- 34 Ved skrivelse af 6. oktober 2017 fremsendte Ungarn yderligere oplysninger til Kommissionen, hvori den forklarede, at De Forenede Stater var den eneste forbundsstat, som ikke var medlem af EØS, med hvilken en forudgående aftale som fastsat i § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser skulle indgås. Ifølge de oplysninger, som de ungarske myndigheder fremsendte efterfølgende, blev en sådan forudgående aftale indgået inden for den frist, der oprindeligt var fastsat i denne lovs § 115, stk. 7, hvilken frist var den 11. oktober 2017.
- 35 Ungarn besvarede den supplerende begrundede udtalelse ved en skrivelse af 18. oktober 2017, hvori den oplyste Kommissionen om det ungarske parlaments vedtagelse, den 17. oktober 2017, af et lovforslag til ændring af lov om videregående uddannelser, som bl.a. medfører, at den frist, der er fastsat i denne lovs § 115, stk. 7, til at opfylde de betingelser, der er anført i lovens § 76, stk. 1, udsættes til den 1. januar 2019.

- 36 Ungarn anførte i øvrigt i denne skrivelse, at lov om stadfæstelse af aftalen om samarbejde på området for videregående uddannelser indgået mellem den ungarske regering og Staten Maryland (De Forenede Stater) vedrørende McDaniel Colleges udøvelse af en aktivitet i Ungarn var blevet offentliggjort i *Magyar Közlöny* (det ungarske lovtidende).
- 37 Endelig fremsendte Ungarn ved en skrivelse af 13. november 2017 nye supplerende oplysninger til Kommissionen, hvori det blev præciseret, at den internationale aftale, der var nødvendig for at fortsætte det medicinske universitet i Heilongjiang Daxues (Kina) aktiviteter i Ungarn, var blevet undertegnet den 30. oktober 2017.
- 38 Det er under disse omstændigheder, at Kommissionen, den 1. februar 2018, har anlagt nærværende traktatbrudssøgsmål vedrørende de omtvistede foranstaltninger.
- 39 Ved afgørelse af 25. juli 2018 har Domstolens præsident besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre, i medfør af artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement.

III. Om søgsmålet

A. Formaliteten

1. Parternes argumenter

- 40 Ungarn har i svarskriftet gjort gældende, at søgsmålet skal afvises på grund af Kommissionens adfærd under den administrative procedure og de ulovligheder, der følger heraf. Denne medlemsstat har indledningsvis anført, at Kommissionen uden begrundelse pålagde denne at fremsætte sine bemærkninger til åbningsskrivelsen og derefter til den begrundede udtalelse inden for en frist på én måned i stedet for den frist på to måneder, der sædvanligvis anvendes i forbindelse med administrative procedurer, og dette selv om Ungarn var stillet over for to andre traktatbrudssøgsmål, som var anlagt sideløbende og også var reguleret af tilsvarende frister. Dernæst havde Kommissionen afvist dens anmodninger om udsættelse af denne frist uden at fremkomme med en passende begrundelse.
- 41 En sådan adfærd viser, at Kommissionen ikke har forsøgt at høre Ungarn på en passende måde, hvilket er i strid med princippet om loyalt samarbejde og retten til god forvaltning. Denne adfærd udgør ligeledes en tilsidesættelse af Ungarns ret til i fornødent omfang at tage til genmæle.
- 42 Ungarn har i duplikken desuden anført, at Kommissionen har forsøgt at begrunde sin adfærd ved at påberåbe sig den omstændighed, at de ungarske myndigheder ikke ønskede at ophæve de omtvistede bestemmelser i lov om videregående uddannelser. En sådan omstændighed kan imidlertid ikke påberåbes med henblik på at begrunde en forkortelse af de frister, der finder anvendelse på den administrative procedure, da de mål, der forfølges med sidstnævnte, ellers ville blive tilsidesat.
- 43 I øvrigt har Ungarn gjort gældende, at Kommissionen ved at lade forstå, at den udelukkende havde anlagt nærværende traktatbrudssøgsmål i Central European Universitys (CEU) interesse og af rent politiske hensyn, groft har tilsidesat den ret til god forvaltning, der er stadfæstet i chartrets artikel 41, stk. 1.
- 44 Kommissionen har bestridt rigtigheden af denne argumentation.

2. Domstolens bemærkninger

- 45 Hvad for det første angår argumentationen vedrørende de angiveligt urimeligt korte svarfrister, som Kommissionen pålagde Ungarn, bemærkes, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat mulighed for at opfylde sine EU-retlige forpligtelser eller til virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (dom af 26.10.2006, Kommissionen mod Italien, C-371/04, EU:C:2006:668, præmis 9). En forskriftsmæssig procedure udgør en med EUF-traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Disse formål indebærer et krav til Kommissionen om at fastsætte en rimelig frist for medlemsstaterne til at besvare åbningsskrivelsen og til at efterkomme en begrundet udtalelse eller, efter omstændighederne, til at forberede deres forsvare. Ved afgørelsen af, om den fastsatte frist er rimelig, skal der tages hensyn til samtlige konkrete omstændigheder (jf. i denne retning dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Domstolen har således fastslået, at meget korte frister kan være begrundet i særlige forhold, bl.a. når det haster med at råde bod på et traktatbrud, eller når den berørte medlemsstat er på det rene med Kommissionens standpunkt i god tid forud for sagen (dom af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 92).
- 48 I det foreliggende tilfælde vedtog det ungarske parlament, den 4. april 2017, lov nr. XXV, hvorefter videregående uddannelsesinstitutioner, der ikke opfylder de betingelser, der fremover er opregnet i § 76, stk. 1, i lov om videregående uddannelser, dels vil få frataget tilladelsen til at udøve deres aktiviteter, dels ikke længere vil have ret til at optage nye studerende på første år fra den 1. januar 2018, idet de kurser, der allerede er startet, skal afsluttes senest i universitetsåret 2020/2021.
- 49 Den 27. april 2017 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn og indrømmede Ungarn en frist på én måned til at fremsætte bemærkninger. Den 14. juli 2017 fremsendte denne institution en begrundet udtalelse, hvori den indrømmede denne medlemsstat en frist på én måned til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne eller til at indgive bemærkninger.
- 50 Henset til de ovenfor nævnte omstændigheder, hvoraf det fremgår, at den frist, der blev tildelt Ungarn, var begrundet med, at det ifølge Kommissionen hastede med at råde bod på det traktatbrud, der blev foreholdt denne medlemsstat, synes en frist på én måned ikke at være urimelig.
- 51 I øvrigt berøres denne vurdering ikke, i modsætning til det af den ungarske regering anførte, af den omstændighed, at Kommissionen først anlagde dette traktatbrudssøgsmål den 1. februar 2018. Sidstnævnte var nemlig blevet underrettet på forhånd, ved en skrivelse af 18. oktober 2017, om udsættelsen, til den 1. januar 2019, af den dato, fra hvilken de videregående uddannelsesinstitutioner, som ikke opfylder de betingelser, der kræves i § 76, stk. 1, i lov om videregående uddannelser, ikke længere ville have ret til at optage nye studerende på første år.
- 52 Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at Kommissionen undergiver en administrativ procedure korte frister, ikke, således som det følger af Domstolens praksis, i sig selv føre til, at det efterfølgende traktatbrudssøgsmål afvises. En sådan afvisning er nemlig alene påkrævet i tilfælde, hvor Kommissionens adfærd har gjort det umuligt for den pågældende medlemsstat virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter og således har tilsat retten til forsvare, hvilket det

tilkommer denne medlemsstat at godtgøre (jf. i denne retning dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 I det foreliggende tilfælde har Ungarn imidlertid ikke fremlagt et sådant bevis.
- 54 Tværtimod fremgår det af undersøgelsen af den administrative procedures forløb, således som bemærket i denne doms præmis 26-37, indledningsvis, at Ungarn inden for den af Kommissionen fastsatte frist på én måned fremsatte udførlige bemærkninger til åbningsskrivelsen og derefter til den begrundede udtalelse. Dernæst fremkom denne medlemsstat med nye bemærkninger hertil i tre skrivelser af 11. september, 6. oktober og 13. november 2017, som alle blev accepteret af Kommissionen. Endelig fremgår det af en gennemgang af de dokumenter, der blev udvekslet under den administrative procedure, og af stævningen, at Kommissionen tog behørigt hensyn til alle de bemærkninger, som Ungarn fremsatte i de forskellige faser af denne procedure, herunder til de bemærkninger, der blev fremsat efter udløbet af de tildelte frister.
- 55 Under disse omstændigheder er det irrelevant, at Ungarn i samme periode blev indrømmet tilsvarende frister i to andre traktatbrudsprocedurer, som vedrørte denne.
- 56 Hvad dernæst angår Ungarns anbringende om, at Kommissionen angiveligt anlagde nærværende traktatbrudssøgsmål alene med det formål at beskytte CEU's interesser, og dette af rent politiske hensyn, bemærkes, at det formål, der forfølges med den procedure, der er fastsat i artikel 258 TEUF, er en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge fast retspraksis råder Kommissionen imidlertid i forbindelse med en sådan procedure, for så vidt angår muligheden for at indlede en sådan, over en skønsmæssig vurdering, der ikke kan være genstand for en retslig prøvelse fra Domstolen (jf. i denne retning dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at nærværende traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling.

B. Om Domstolens kompetence

1. Parternes argumenter

- 58 Ungarn har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse i nærværende traktatbrudssøgsmål for så vidt angår Kommissionens klagepunkter om tilsidesættelser af GATS.
- 59 Denne medlemsstat har for det første gjort gældende, at området for videregående uddannelser i overensstemmelse med artikel 6, litra e), TEUF ikke henhører under Den Europæiske Unions kompetence, og at det følgelig er de pågældende medlemsstater, som på dette område individuelt er ansvarlige for en eventuel tilsidesættelse af deres forpligtelser i henhold til GATS.
- 60 For det andet tilkommer det i overensstemmelse med de almindelige regler i international ret udelukkende de specielle grupper og appelinstansen i WTO (herefter »appelinstansen«), som er oprettet ved instansen til bilæggelse af tvister (Dispute Settlement Body, herefter »DSB«), at vurdere, om lov om videregående uddannelser er forenelig med de forpligtelser, som Ungarn har truffet i medfør af GATS.

- 61 Som det følger af Domstolens praksis (dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 15 og 16), har Kommissionen således kompetence til at undersøge gennemførelsen af en aftale med WTO, som er blevet en integrerende del af EU-retten i forbindelse med relationerne mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner, men ikke i forbindelse med relationerne mellem en medlemsstat og et tredjeland.
- 62 I det tilfælde, at Domstolen skulle give Kommissionen medhold i dens påstand, for så vidt som denne er baseret på en tilsidesættelse af GATS, tilsidesætter den i øvrigt, ved sin selvstændige fortolkning af artiklerne i GATS og af listen over Ungarns særlige forpligtelser, den eksklusive kompetence for WTO's medlemsstater og de instanser, der udgør systemet til bilæggelse af tvister ved WTO, til at fortolke WTO's aftaler, og dette i strid med artikel 216, stk. 2, TEUF, og risikerer således at bringe den ensartede fortolkning af GATS i fare.
- 63 Når Domstolen nemlig først har konstateret, at en medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser ifølge GATS, har tredjelande nemlig ikke længere nogen interesse i at anlægge en sag inden for rammerne af WTO's system til bilæggelse af tvister.
- 64 Kommissionen har for det første gjort gældende, at handel med uddannelsesydelser i overensstemmelse med artikel 207, stk. 4, TEUF henhører under Unionens eksklusive kompetence, for så vidt som denne handel er omfattet af anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik. Følgelig opfylder medlemsstaterne, når de sikrer overholdelsen af de forpligtelser, der følger af GATS, en forpligtelse over for Unionen, som har påtaget sig ansvaret for denne aftales rette gennemførelse.
- 65 For det andet er de internationale aftaler, som Unionen indgår, i overensstemmelse med artikel 216, stk. 2, TEUF bindende for medlemsstaterne. Følgelig henhører sidstnævntes manglende overholdelse af disse, således som det følger af Domstolens praksis (dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 15), under EU-retten og udgør en tilsidesættelse, der kan være genstand for et søgsmål på grundlag af artikel 258 TEUF.
- 66 Eftersom GATS er en international aftale indgået af Unionen, tilkommer det følgelig i det foreliggende tilfælde Kommissionen at påse, at medlemsstaterne overholder de internationale forpligtelser, der følger heraf for Unionen, hvilket bl.a. gør det muligt at forhindre, at Unionen eventuelt ifalder et internationalt ansvar i en situation, hvor der foreligger risiko for, at en tvist indbringes for WTO.
- 67 Den omstændighed, at der inden for rammerne WTO findes et system til bilæggelse af tvister, er irrelevant i denne henseende. Dels er Unionen nemlig, som medlem af WTO, forpligtet til på sit område at overholde de forpligtelser, der påhviler Unionen i henhold til aftalerne med WTO. Dels er tredjelande ikke bundet hverken af bilæggelsen i Unionen af de tvister, der vedrører internationale forpligtelser, som er bindende for Unionen og dens medlemsstater, eller af Domstolens fortolkning af disse internationale forpligtelser.

2. Domstolens bemærkninger

- 68 Indledningsvis bemærkes, at genstanden for et traktatbrudssøgsmål i overensstemmelse med artikel 258 TEUF kun kan være konstateringen af en manglende overholdelse af forpligtelser, der følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 19.3.2002, Kommissionen mod Irland, C-13/00, EU:C:2002:184, præmis 13).
- 69 Domstolen har gentagne gange fastslået, at en international aftale indgået af Unionen fra tidspunktet for dennes ikrafttrædelse udgør en integrerende del af EU-retten (jf. bl.a. dom af 30.4.1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, præmis 5 og 6, og af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 73, samt udtalelse 1/17 (CETA-aftalen EU-Canada), af 30.4.2019, EU:C:2019:341, præmis 117).

- 70 I det foreliggende tilfælde blev aftalen om oprettelse af WTO, som GATS er en del af, undertegnet af Unionen og dernæst godkendt af denne, den 22. december 1994, ved afgørelse 94/800. Aftalen trådte i kraft den 1. januar 1995.
- 71 Det følger heraf, at GATS er en del af EU-retten.
- 72 Hvad for det første angår den af Ungarn rejste indsigelse, som er nævnt i nærværende doms præmis 59, bemærkes, at Unionen, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF, har enekompetence på området for den fælles handelspolitik.
- 73 Domstolen har fastslået, at forpligtelser truffet i forbindelse med GATS henhører under den fælles handelspolitik (jf. i denne retning udtalelse 2/15 (Frihandelsaftale med Singapore) af 16.5.2017, EU:C:2017:376, præmis 36 og 54).
- 74 Det følger heraf, at selv om det fremgår af artikel 6, litra e), TEUF, at medlemsstaterne råder over en vid kompetence på uddannelsesområdet, idet Unionen på dette område kun har kompetence »til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag«, henhører de forpligtelser, der træffes i forbindelse med GATS, herunder de forpligtelser, der vedrører en liberalisering af handelen med private uddannelsesydelser, under Unionens enekompetence.
- 75 Ungarn har således med urette gjort gældende, at det er de pågældende medlemsstater, der på området for handel med uddannelsesydelser individuelt er ansvarlige for en eventuel manglende overholdelse af deres forpligtelser i henhold til GATS.
- 76 Hvad for det andet angår den af Ungarn rejste indsigelse, som der er redegjort for i nærværende doms præmis 60-63, skal det fremhæves, at denne medlemsstat ikke generelt har bestridt Domstolens kompetence til i medfør af artikel 258 TEUF at træffe afgørelse i et søgsmål med påstand om, at det fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser ifølge en international aftale, der er bindende for Unionen. Ungarn har imidlertid gjort gældende, at det er det særlige forhold, som vedrører eksistensen af WTO's system til bilæggelse af tvister, der bl.a. finder anvendelse på WTO-medlemmernes forpligtelser ifølge GATS, som er til hinder for, at Domstolen udøver denne kompetence.
- 77 Det skal bemærkes, at dette spørgsmål ikke er blevet afgjort af Domstolen i den retspraksis, der vedrører forholdet mellem EU-retten og WTO-retten.
- 78 Indtil dags dato har Domstolen nemlig truffet afgørelse enten i forbindelse med bedømmelsen af gyldigheden af en afledt EU-retsakt med den begrundelse, at denne er uforenelig med WTO-retten (jf. bl.a. dom af 1.3.2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, præmis 1 og 39 og den deri nævnte retspraksis), eller i forbindelse med Unionens eventuelle ansvar uden for kontrakt og gennemførelsen af retten til erstatning for det lidte tab (jf. bl.a. dom af 9.9.2008, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 1 og 107).
- 79 I de sager, der gav anledning til de i den foregående præmis nævnte domme, stod Domstolen nærmere bestemt over for afgørelser fra WTO, som var ugunstige for Unionen, og skulle tage stilling til diverse aspekter vedrørende gennemførelsen af disse, bl.a. aspektet med de pågældende borgeres mulighed for at påberåbe sig WTO-retten.
- 80 I nærværende sag har Kommissionen imidlertid dels gjort gældende, at visse lovbestemmelser vedtaget af en medlemsstat er uforenelige med GATS, således at denne medlemsstat har tilsidesat EU-retten, som denne internationale afgørelse er en integrerende del af. Dels har Kommissionen gjort gældende, at i mangel af en afgørelse fra DSB, hvori det fastslås, at Unionens eller en medlemsstats adfærd er uforenelig med WTO-retten, opstår spørgsmålet om en eventuel gennemførelse af denne ikke.

- 81 På dette grundlag har Kommissionen, således som det fremgår af nærværende doms præmis 66, gjort gældende, at formålet med dette traktatbrudssøgsmål er at undgå, at Unionen ifalder internationalt ansvar i en situation, hvor der foreligger risiko for, at en tvist indbringes for WTO.
- 82 I denne henseende præciseres det i artikel 3, stk. 2, i forståelsen vedrørende bilæggelse af tvister, at WTO's system til bilæggelse af tvister er et central element til at skabe sikkerhed og forudsigelighed i det multilaterale handelssystem, som har til formål at bevare WTO-medlemmernes rettigheder og forpligtelser og at præcisere bestemmelserne i disse aftaler i overensstemmelse med sædvanereglerne for fortolkning af de folkeretlige regler.
- 83 Nærmere bestemt har et panel i henhold til artikel 11 i forståelsen vedrørende bilæggelse af tvister bemyndigelse til at foretage en objektiv vurdering af det spørgsmål, det har fået forelagt, herunder en objektiv vurdering af sagens omstændigheder og anvendeligheden af og overensstemmelsen med de relevante omfattede aftaler. I henhold til artikel 17, stk. 13, i denne forståelse kan appelinstansen stadfæste, ændre eller omstøde panelets afgørelser og konklusioner, idet dets kompetence i medfør af artikel 17, stk. 6, i den nævnte forståelse begrænser sig til retlige spørgsmål, der indgår i panelberetningen, og panelets retsfortolkninger. WTO's medlemmer er principielt forpligtet til straks at overholde DSB's henstillinger og afgørelser, således som dette fremgår af artikel 21, stk. 1 og 3, i samme forståelse.
- 84 Det følger af disse elementer, at den kontrol, der foretages i forbindelse med WTO's system til bilæggelse af tvister, på visse betingelser kan føre til konstateringer af, at foranstaltninger truffet af et WTO-medlem ikke er i overensstemmelse med denne organisations ret, og i sidste ende kan føre til, at Unionen, som er medlem heraf, ifalder internationalt ansvar på grund af et ulovligt forhold.
- 85 Desuden bemærkes, at hvert WTO-medlem i henhold til artikel XVI, stk. 4, i aftalen om oprettelse af WTO er forpligtet til, i forbindelse med sin egen interne retsorden, at drage omsorg for, at dets forpligtelser i henhold til WTO-retten overholdes i de forskellige dele af dets område. En tilsvarende forpligtelse er i øvrigt fastsat i artikel I, stk. 3, litra a), i GATS.
- 86 Under disse omstændigheder er det særlige forhold, som vedrører eksistensen af WTO's system til bilæggelse af tvister, ikke blot uden betydning for den kompetence, som Domstolen er tillagt i henhold til artikel 258 TEUF, men udøvelsen af denne kompetence er desuden fuldt ud sammenhængende med hvert WTO-medlems forpligtelse til at drage omsorg for overholdelsen af sine forpligtelser ifølge denne organisations ret.
- 87 Det bemærkes desuden, at Unionen i overensstemmelse med fast retspraksis er forpligtet til at udøve sine kompetencer i overensstemmelse med international ret som helhed, herunder ikke blot bestemmelser i internationale konventioner, der er bindende, men også regler og generelle principper i folkeretten og sædvaneret (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Som det fremgår af artikel 3 i artiklerne om statens ansvar for internationalt retsstridige handlinger, udarbejdet af De Forenede Nationers Internationale Retsudvalg, og således som denne organisations generalforsamling har noteret i resolution 56/83 af 12. december 2001, som kodificerer den folkeretlige sædvaneret og finder anvendelse på Unionen, henhører kvalificeringen af statens forhold som »internationalt ulovligt« udelukkende under international ret. Følgelig kan denne kvalificering ikke påvirkes af den kvalificering af samme forhold, som i givet fald foretages i henhold til EU-retten.
- 89 For så vidt som Kommissionen i denne henseende med rette har fremhævet, at den bedømmelse af den adfærd, der foreholdes den pågældende medlemsstat, og som påhviler Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, ikke er bindende for de andre WTO-medlemmer, bemærkes, at en sådan bedømmelse heller ikke påvirker den bedømmelse, som eventuelt vil kunne vedtages af DSB.

- 90 Dernæst følger det af artikel 32 i artiklerne om statens ansvar for internationalt retsstridige handlinger, at den ansvarlige stat ikke kan påberåbe sig bestemmelserne i sin nationale ret som begrundelse for en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til international ret.
- 91 Det følger navnlig heraf, at hverken Unionen eller den pågældende medlemsstat kan påberåbe sig den bedømmelse, henset til WTO-retten, af sidstnævntes adfærd, som Domstolen har foretaget inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF, med henblik på at nægte at efterkomme de retsvirkninger, der er fastsat i WTO-retten, i et tilfælde, hvor DSB fastslår, at denne adfærd er i strid med denne ret.
- 92 Endelig bemærkes, uden at dette berører de grænser, der er opstillet for muligheden for at påberåbe sig WTO-retten med henblik på at kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter for Unionens retsinstanser, som er omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 78, at det almindelige folkeretlige princip om overholdelse af kontraktlige forpligtelser (*pacta sunt servanda*), der er fastsat i artikel 26 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 (United Nations Treaty Series, bind 1155, s. 331), indebærer, at Domstolen, med henblik på fortolkningen og anvendelsen af GATS, skal tage hensyn til fortolkningen af de forskellige bestemmelser i denne aftale, som DSB har vedtaget. Desuden tilkommer det, såfremt DSB endnu ikke har fortolket de pågældende bestemmelser, Domstolen at fortolke disse bestemmelser i overensstemmelse med sædvanereglerne for fortolkning af folkeretten, der er bindende for Unionen, i overensstemmelse med det princip om, at denne internationale aftale skal opfyldes i god tro, der er anført i denne artikel 26.
- 93 Det følger af ovenstående betragtninger, at den af Ungarn påberåbte argumentation vedrørende Domstolens manglende kompetence til at påkende det foreliggende traktatbrudssøgsmål for så vidt angår klagepunktet om en tilsidesættelse af GATS skal forkastes i sin helhed.

C. Om realiteten

1. Kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale

- 94 Med henblik på at tage stilling til det første klagepunkt skal omfanget af Ungarns forpligtelser på området for videregående uddannelsesydelser, henset til reglen om national behandling i artikel XVII i GATS, indledningsvis præciseres, og det skal dernæst undersøges, om kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale, ændrer konkurrencevilkårene til fordel for nationale tjenesteydere af sådanne tjenesteydelser eller til fordel for de tjenesteydelser, som de leverer, i strid med denne bestemmelse, og endelig skal der, i bekræftende fald, foretages en undersøgelse af Ungarns argumenter, der har til formål at begrunde denne ændring i medfør af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel XIV i GATS.

a) De retsvirkninger, der skal tillægges Ungarns engagement hvad angår videregående uddannelsesydelser, henset til reglen om national behandling i artikel XVII i GATS

1) Parternes argumenter

- 95 Kommissionen har for det første gjort gældende, at opførelsen af privatfinansierede videregående uddannelsesydelser på Ungarns liste over særlige forpligtelser og, for så vidt angår etableringen af en handelsmæssig tilstedeværelse som omhandlet i artikel I, stk. 2, litra c), i GATS (herefter »leveringsmetode 3«), angivelsen af ordet »ingen« i kolonnen vedrørende »begrænsninger for national behandling« i denne aftales artikel XVII, indebærer, at der ikke foreligger nogen begrænsninger med hensyn til denne forpligtelse og følgelig en fuldstændig forpligtelse fra denne medlemsstats side i denne henseende.

- 96 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at den betingelse, som Ungarn har nævnt i kolonnen vedrørende »begrænsninger for markedsadgang« som omhandlet i artikel XVI i GATS, hvorefter »[o]prettelsen af virksomheder er betinget af, at de centrale myndigheder udsteder en tilladelse«, ikke kan anses for ligeledes at vedrøre reglen om national behandling i henhold til artikel XX, stk. 2, i GATS.
- 97 I denne henseende har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at denne betingelse er formuleret så vagt og generelt, at den gør det muligt at underlægge opnåelsen af denne tilladelse en hvilken som helst specifik betingelse, i strid med ordlyden af artikel XX, stk. 1, litra a) og b), i GATS. En sådan betingelse for opnåelsen af en forudgående tilladelse kan i øvrigt bringe formålet med indgåelsen af forpligtelser i medfør af artikel XVI og artikel XVII i GATS, således som nævnt i andet afsnit i præamblen til GATS, og som består i »udvidelse af handelen med tjenesteydelser under betingelser om gennemsigtighed og gradvis liberalisering«, i fare. Selv om det desuden antages, at denne betingelse, som er opført i kolonnen vedrørende »begrænsninger vedrørende markedsadgangen«, rent faktisk finder anvendelse på national behandling, kan denne, således som den er formuleret, ikke omfatte det specifikke krav, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser, hvorefter den ungarske regering og regeringen i den stat, hvor den udenlandske videregående uddannelsesinstitution har sit hjemsted, har indgået en principaftale vedrørende denne institution med henblik på sidstnævntes eventuelle udøvelse af en aktivitet i Ungarn.
- 98 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at i overensstemmelse med retningslinjerne for udarbejdelse af lister over særlige forpligtelser inden for rammerne af den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS), som blev vedtaget af WTO's råd for handel med tjenesteydelser den 23. marts 2001 (S/L/92), kan godkendelsesbestemmelserne ikke anses for begrænsninger for markedsadgangen i henhold til artikel XVI i GATS. Følgelig vil Ungarn ikke kunne henvise til et krav om udstedelse af en forudgående tilladelse med henblik på at anfægte, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om national behandling.
- 99 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at dette krav ikke er en foranstaltning, der henhører under anvendelsesområdet for artikel XVI i GATS. Artikel XVI, stk. 2, i denne aftale opregner nemlig udtømmende de begrænsninger, der henhører under denne artikels anvendelsesområde. Det nævnte krav figurerer imidlertid ikke på denne liste og er heller ikke beslægtet med nogen af de foranstaltninger, der er opført herpå.
- 100 Kommissionen har heraf konkluderet, at Ungarn hvad angår leveringsmetode 3 har forpligtet sig til at behandle tjenesteydere fra tredjelande, der er medlemmer af WTO, på en måde, som ikke er mindre gunstig end den måde, hvorpå denne medlemsstat behandler sine nationale tjenesteydere.
- 101 Ungarn har gjort gældende, at den betingelse, som medlemsstaten har opført i kolonnen vedrørende »begrænsninger for markedsadgang«, og som er nævnt i nærværende doms præmis 96, ligeledes har retsvirkninger for så vidt angår forpligtelsen om national behandling, jf. artikel XX, stk. 2, i GATS.
- 102 Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at formuleringen af denne betingelse, i generelle termer, tillader den at opretholde en »diskretionær licensordning«, hvis nærmere betingelser den frit vil kunne tilpasse, om fornødent ved at begrænse udenlandske tjenesteyderes etablering, herunder ved at påbyde en forudgående indgåelse af en international aftale.

2) Domstolens bemærkninger

- 103 Indledningsvis fremgår det af ordlyden af artikel XVII, stk. 1, i GATS, at hvert medlem af WTO er forpligtet til, i de sektorer, der er anført i dets liste over specifikke forpligtelser, og henset til de bestemmelser og forbehold, der er fastsat deri, at give tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser fra ethvert andet medlem af WTO en behandling, der ikke er mindre gunstig end den behandling, det giver sine egne tilsvarende tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser.
- 104 Endvidere er hvert WTO-medlem i henhold til artikel XVI, stk. 1, i GATS forpligtet til, for så vidt angår markedsadgang gennem de forsyningsmåder, der er angivet i artikel I i GATS, at behandle tjenesteydelser og leverandører af tjenesteydelser fra ethvert andet WTO-medlem på en måde, der ikke er mindre gunstig end den behandling, der er bestemt i henhold til de vilkår, begrænsninger og betingelser, der er aftalt og nærmere angivet i dets liste.
- 105 Endelig præciseres i artikel XX, stk. 1, i GATS, at hvert WTO-medlem er forpligtet til i en liste at angive de særlige forpligtelser, som det påtager sig i henhold til del III i GATS, hvorunder bl.a. hører artikel XVI og XVII. For så vidt angår sektorer, hvor der er indgået sådanne forpligtelser, skal hver liste give nærmere oplysninger om vilkår, begrænsninger og betingelser for markedsadgang samt om betingelser og forbehold for national behandling. Disse lister over særlige forpligtelser udgør en integrerende del af GATS.
- 106 Det fremgår følgelig af artikel XVI, XVII og XX i GATS, at et WTO-medlems liste over særlige forpligtelser præciserer de forpligtelser, som dette har indgået pr. sektor og pr. leveringsmetode. En sådan liste præciserer bl.a. de nærmere bestemmelser, begrænsninger og betingelser vedrørende »begrænsninger for markedsadgang« samt betingelserne og begrænsningerne vedrørende »begrænsninger for national behandling«. Disse præciseringer er genstand for to særskilte kolonner.
- 107 I henhold til artikel XX, stk. 2, i GATS skal de foranstaltninger, der er uforenelige med både artikel XVI og artikel XVII i GATS, i øvrigt af forenklingssyn kun optages i kolonnen vedrørende »begrænsninger for markedsadgang« på listen over særlige forpligtelser for det pågældende medlem, idet denne enkeltstående opførelse således ligeledes anses for indirekte at indføre en betingelse eller en restriktion på området for national behandling (jf. rapporten fra WTO's særlige gruppe af 16.7.2012 med overskriften »China – Certain measures affecting electronic payment services« (WT/DS 413/R), vedtaget af DSB den 31.8.2012, stk. 7.658).
- 108 Det følger heraf, at en formel betingelse, som er opført alene i medfør af artikel XVI i GATS, kun gør det muligt at fravige den forpligtelse om national behandling, der er fastsat i XVII, i det tilfælde, hvor den slags foranstaltninger, som den indfører, strider mod både den forpligtelse, der er fastsat i artikel XVI i GATS, og den forpligtelse, der er fastsat i artikel XVII i GATS (jf. rapporten fra WTO's særlige gruppe af 16.7.2012 med overskriften »China – Certain measures affecting electronic payment services« (WT/DS 413/R), vedtaget af DSB den 31.8.2012, stk. 7.658).
- 109 I det foreliggende tilfælde indeholder den liste over særlige forpligtelser, der er vedtaget af Ungarn (GATS/SC/40 af 15.4.1994), i kolonnen vedrørende »begrænsninger for markedsadgang«, hvad angår videregående uddannelsesydelser leveret gennem en handelsmæssig tilstedeværelse en betingelse om, at oprettelsen af skoler er underlagt udstedelsen af en forudgående tilladelse fra de centrale myndigheder.
- 110 Kolonnen vedrørende »begrænsninger for national behandling« indeholder benævnelsen »ingen« hvad angår undersektoren for videregående uddannelsesydelser.

- 111 Under disse omstændigheder må det afgøres, om betingelsen om, at der foreligger en forudgående tilladelse som nævnt i nærværende doms præmis 109, opført i kolonnen vedrørende »begrænsninger for markedsadgang«, ligeledes finder anvendelse på den forpligtelse til national behandling, der er fastsat i artikel XVII i GATS.
- 112 I denne henseende følger det af reglen om forenkling i artikel XX, stk. 2, i GATS, således som præciseret i nærværende doms præmis 108, at en betingelse kun kan være omfattet af den nævnte regel og følgelig ligeledes finde anvendelse på artikel XVII i GATS, hvis den indebærer forskelsbehandling.
- 113 Det bemærkes imidlertid, at denne betingelse, således som det fremgår af selve ordlyden af betingelsen om, at der foreligger en forudgående tilladelse, tilsigter at vedrøre alle uddannelsesinstitutioner, uafhængigt af deres oprindelse, således at den ikke indebærer nogen forskelsbehandling. Følgelig kan reglen i artikel XX, stk. 2, i GATS ikke finde anvendelse i det foreliggende tilfælde. Det følger heraf, at den nævnte betingelse ikke gør det muligt for Ungarn at påberåbe sig en fravigelse af den forpligtelse til national behandling, der er fastsat i artikel XVII i GATS.
- 114 Henset til de ovenstående bemærkninger skal det konkluderes, at Kommissionen med rette har gjort gældende, at Ungarns opførelse af privatfinansierede videregående undervisningsydelser på listen over særlige forpligtelser og, for så vidt angår leveringsmåde 3, opførelsen af ordet »ingen« i kolonnen vedrørende »begrænsninger for national behandling« indebærer, at der ikke foreligger begrænsninger af denne medlemsstats forpligtelser i medfør af artikel XVII i GATS hvad angår disse ydelser.

b) Ændring af konkurrencebetingelserne til fordel for tilsvarende nationale tjenesteydere

1) Parternes argumenter

- 115 Kommissionen har gjort gældende, at for så vidt som de videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden WTO-medlemsstat end EØS-medlemsstaterne, kun kan levere videregående undervisningsydelser i Ungarn, for så vidt som den stat, hvori deres hjemsted er beliggende, forinden har indgået en international aftale med den ungarske regering, giver den ungarske lovgivning disse tjenesteydere en mindre gunstig behandling end den behandling, der gives både tilsvarende ungarske tjenesteydere og de tjenesteydere, der er etableret i en EØS-medlemsstat, i strid med den forpligtelse til national behandling, der er fastsat i artikel XVII i GATS.
- 116 Kommissionen har med henvisning til ordlyden af lov om videregående uddannelser tilføjet, at den ungarske regering råder over en skønsmæssig beføjelse for så vidt angår denne aftales indhold og beslutningen om at indlede forhandlinger med henblik på en indgåelse heraf. Følgelig kan denne regering på grundlag af denne lov, selv af vilkårlige grunde, afvise at indgå en sådan aftale, selv om den stat, hvor tjenesteyderens hjemsted er beliggende, er indstillet herpå.
- 117 Ungarn har gjort gældende, at det første formål med kravet om en forudgående international aftale er at intensivere den diplomatiske indsats på det kulturpolitiske område. Den ungarske regering har flere gange været indstillet på at indlede forhandlinger og vil gøre alt for, at disse kan afsluttes. Undertegnelsen af to aftaler, den ene med Staten Maryland (De Forenede Stater) og den anden med Folkerepublikken Kina, som fandt sted efter ændringen af lov om videregående uddannelser, beviser, at den vedtagne foranstaltning ikke er en betingelse, der er umulig at opfylde.

2) Domstolens bemærkninger

- 118 Indledningsvis bemærkes, at kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, som kræver indgåelse af en aftale mellem Ungarn og en anden stat, som ikke tilhører EØS, under alle omstændigheder kun kan berøre visse udenlandske tjenesteydere. Eftersom dette krav pålægger disse udenlandske tjenesteydere en supplerende betingelse for at levere videregående uddannelsesydelser i Ungarn i forhold til de krav, der finder anvendelse på tilsvarende tjenesteydere etableret i denne medlemsstat eller i en anden EØS-medlemsstat, indfører det nævnte krav en formelt forskellig behandling af disse kategorier af tjenesteydere som omhandlet i artikel XVII, stk. 3, i GATS.
- 119 I overensstemmelse med denne bestemmelse skal det herefter afgøres, om kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, ved at indføre en formelt forskellig behandling ændrer konkurrencebetingelserne til fordel for de tjenesteydere af videregående uddannelse, der er etableret i Ungarn, eller til fordel for de ydelser, som disse leverer.
- 120 I denne henseende bemærkes, at dette krav, således som det er affattet i § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser, indebærer, at Ungarn råder over en skønsmagt, både for så vidt angår muligheden for at indgå en sådan aftale som for så vidt angår indholdet af denne sidstnævnte. Under disse omstændigheder er muligheden for de videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden WTO-medlemsstat end en EØS-medlemsstat, for at udøve deres aktiviteter på det ungarske område, fuldstændigt underlagt de ungarske myndigheders skøn.
- 121 Heraf følger konkurrencemæssige ulemper for de tjenesteydere, der har deres hjemsted i en WTO-medlemsstat, der ikke er medlem af EØS, eftersom kravet om en forudgående international aftale ændrer konkurrencevilkårene til fordel for ungarske leverandører, i strid med artikel XVII i GATS.

c) Begrundelsen i medfør af artikel XIV i GATS

1) Parternes argumenter

- 122 Ungarn har gjort gældende, at kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, er nødvendigt for at bevare den offentlige orden og for at forebygge vildledende praksis. Dette krav gør det nemlig muligt at sikre, at den medlemsstat, hvori den pågældende institutions hjemsted er beliggende, anser denne tjenesteyder for at være »troværdig« og giver sin støtte til denne institutions fremtidige virksomhed i Ungarn. Det nævnte krav gør det desuden muligt at sikre, at den pågældende institution overholder lovgivningen i den stat, hvori dens hjemsted er beliggende, og som, i givet fald, påbyder en overholdelse af visse betingelser for at kunne udøve en aktivitet i Ungarn.
- 123 Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at der ikke findes nogen alternativ løsning, som er forenelig med WTO's regler, og som gør det muligt at nå de mål, som den ungarske lovgiver tilsigter.
- 124 I modsætning til det af Kommissionen anførte er det navnlig ikke realistisk at anvende den relevante nationale lovgivning på de pågældende udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner på samme måde som på ungarske institutioner.
- 125 Kommissionen har gjort gældende, at kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, ikke kan begrundes i medfør af nogen af de undtagelser, der er tilladt i GATS, navnlig de undtagelser, der er fastsat i dennes artikel XIV, litra a), og artikel XIV, litra c), nr. i) og ii).
- 126 I denne henseende har Ungarn nærmere bestemt ikke fremlagt nogen oplysninger, som gør det muligt at understøtte medlemsstatens påstand om, at dette krav bidrager til at bevare den offentlige orden, og har heller ikke i denne sammenhæng redegjort for, hvori den reelle og tilstrækkeligt alvorlige trussel

for en af det ungarske samfunds grundlæggende interesser består, eller i øvrigt præciseret, hvorledes det nævnte krav vil kunne være nødvendigt for at nå målet om at bevare den offentlige orden, såfremt dette anses for godtgjort, og hvorfor der i dette tilfælde ikke findes en mindre restriktiv alternativ løsning.

- 127 Desuden har Kommissionen gjort gældende, at dette krav, som følge af den skønsbeføjelse, som Ungarn råder over til at indlede forhandlinger med den stat, hvor hjemstedet for en udenlandsk videregående uddannelsesinstitution er beliggende, under alle omstændigheder ikke opfylder betingelsen i artikel XIV i GATS, hvorefter eventuelle begrundede foranstaltninger i henhold til denne artikel ikke må »anvendes på en måde, der udgør en vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem lande, hvis forhold ligner hinanden, eller en skjult begrænsning på handelen med tjenesteydelser«.

2) Domstolens bemærkninger

- 128 For det første bemærkes, at artikel XIV, litra a), og artikel XIV, litra c), nr. i), i GATS bl.a. bestemmer, at intet i denne overenskomst må fortolkes således, at det forhindrer indførelsen eller håndhævelsen af bestemmelser, der er nødvendige dels for at beskytte den offentlige moral eller bevare den offentlige orden, dels for at sikre overholdelse af love eller bestemmelser, der ikke er uforenelige med denne overenskomsts bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende forebyggelse af vildledende eller svigagtig praksis eller for at behandle følgerne af misligholdelse af kontrakter om tjenesteydelser.
- 129 Under disse omstændigheder bemærkes, at de to formål, der er påberåbt af Ungarn, dvs. dels formålet om at bevare den offentlige orden, dels formålet om at forebygge vildledende praksis, rent faktisk er omhandlet i GATS.
- 130 Hvad for det andet angår undersøgelsen af den berettigede karakter af kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, henset til formålet om at bevare den offentlige orden, præciseres i fodnote nr. [1], opført under artikel XIV, litra a), i GATS, at »undtagelsen vedrørende den offentlige orden kun kan påberåbes, hvis en fundamental samfundsinteresse står over for en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel«.
- 131 Ungarn har imidlertid ikke fremlagt nogen argumentation, der konkret og detaljeret kan godtgøre, hvorledes udøvelsen på det ungarske område af en videregående uddannelsesaktivitet foretaget af institutioner, der har deres hjemsted i en medlemsstat, der ikke er en del af EØS, i mangel af en sådan aftale vil udgøre en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der påvirker en fundamental samfundsinteresse i Ungarn.
- 132 Følgelig skal det konkluderes, at kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, ikke kan begrundes ved Ungarns argumentation om opretholdelse af den offentlige orden.
- 133 Hvad for det tredje angår formålet om forebyggelse af vildledende praksis fremgår det af Ungarns argumentation i denne forbindelse, som sammenfattet i nærværende doms præmis 122, at Ungarn synes at være af den opfattelse, at en forudgående indgåelse af en international aftale er nødvendig for at opnå en garanti fra det pågældende tredjeland om, at den pågældende udenlandske videregående uddannelsesinstitution er pålidelig, og således forebygge, at der opstår risici i denne henseende.
- 134 Denne argumentation kan imidlertid ikke begrunde kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale.
- 135 Artikel XIV i GATS bestemmer nemlig, at de undtagelser, som opregnes heri, ikke kan anvendes på en måde, der udgør en vilkårlig eller uberettiget forskelsbehandling mellem lande, hvis forhold ligner hinanden, eller en skjult begrænsning af handelen med tjenesteydelser.

- 136 Dels bemærkes for det første, således som generaladvokaten nærmere bestemt har anført i punkt 119 og 120 i forslaget til afgørelse, at kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, gør det muligt for Ungarn vilkårligt at forhindre en institution i at indtræde på dens marked, eller at en institution fortsætter sine aktiviteter på dette marked, eftersom indgåelsen af en sådan aftale og følgelig opfyldelsen af dette krav in fine afhænger alene af denne medlemsstats politiske vilje. Det nævnte krav adskiller sig herved grundlæggende fra en betingelse om, at en udenlandsk videregående uddannelsesinstitutionens pålidelighed skal attesteres ved en ensidig erklæring fra regeringen i det tredjeland, hvor institutionens hjemsted er beliggende.
- 137 For det andet er kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, for så vidt som det finder anvendelse på udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der allerede var til stede på det ungarske marked, under alle omstændigheder ikke forholdsmæssigt, eftersom formålet om at forebygge vildledende praksis mere hensigtsmæssigt vil kunne opnås ved at kontrollere sådanne institutioners aktiviteter i Ungarn og, i givet fald, ved at forbyde fortsættelsen af sådanne aktiviteter alene for så vidt angår de institutioner, med hensyn til hvilke det har kunnet godtgøres, at de havde vedtaget en sådan praksis.
- 138 Under disse omstændigheder kan kravet om, at der foreligger en forudgående international aftale, ikke begrundes ved Ungarns argumentation om forebyggelse af vildledende praksis.
- 139 Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS.

2. Kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted

a) Artikel XVII i GATS

- 140 Indledningsvis bemærkes dels, at § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, som Kommissionens klagepunkt vedrører, pålægger en udenlandsk videregående uddannelsesinstitution, der ønsker at udøve virksomhed i Ungarn, at tilbyde en uddannelse i den stat, hvor den har sit hjemsted, hvad enten denne stat er en medlemsstat eller et tredjeland, dels at den argumentation, som Kommissionen har fremført til støtte for dette klagepunkt, vedrører kravet om udbydelse af en uddannelse i den stat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, uden at sondre mellem, om dette krav gælder for udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en medlemsstat, eller i et tredjeland. Eftersom artikel XVII i GATS, således som det fremgår af det i nærværende doms præmis 73 anførte, henhører under den fælles handelspolitik, er denne bestemmelse imidlertid kun relevant med henblik på undersøgelsen af dette klagepunkt, for så vidt som det nævnte krav finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner med hjemsted i et tredjeland, der er medlem af WTO.
- 141 Da omfanget af Ungarns forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS hvad angår videregående uddannelsesydelser er blevet præciseret i nærværende doms præmis 114, skal det undersøges, om kravet om udbydelse af en uddannelse i den stat, hvor den pågældende institutions hjemsted er beliggende, for så vidt som der er tale om en WTO-medlemsstat, ændrer konkurrencevilkårene til fordel for tilsvarende nationale tjenesteydere eller til fordel for de tjenesteydelser, som de leverer, i strid med denne samme bestemmelse, og, såfremt dette er tilfældet, skal Ungarns argumenter, der tilsigter at begrunde denne ændring i medfør af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel XIV i GATS, undersøges.

1) Ændring af konkurrencebetingelserne til fordel for tilsvarende nationale tjenesteydere

i) Parternes argumenter

- 142 Kommissionen har gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den stat, hvor den pågældende institution har hjemsted, ændrer konkurrencevilkårene til fordel for nationale tjenesteydere, og at dette krav derfor er i strid med den forpligtelse til national behandling, som Ungarn har pligt til at overholde fuldt ud i henhold til artikel XVII i GATS.
- 143 Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at GATS ikke gør anerkendelsen af en status som tjenesteyder, der er omfattet af de rettigheder, der er sikret ved denne aftale, betinget af, at der leveres tjenesteydelser i oprindelseslandet. For så vidt som dette krav bevirker, at udenlandske tjenesteydere forhindres i først at oprette en institution i Ungarn, er dette følgelig udtryk for forskelsbehandling i forhold til dem.
- 144 Ungarn har, mutatis mutandis, henvist til den argumentation, som den har gjort gældende for så vidt angår kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale.

ii) Domstolens bemærkninger

- 145 Indledningsvis bemærkes, at Ungarn, således som det fremgår af denne doms præmis 114, i henhold til artikel XVII i GATS har forpligtet sig til at sikre en fuldstændig national behandling for så vidt angår den kommercielle tilstedeværelse af udbydere af videregående uddannelsesydelser.
- 146 Det bemærkes imidlertid, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, specifikt sigter til de tjenesteudbydere, der har deres hjemsted i udlandet.
- 147 Det må følgelig afgøres, om kravet om udbydelse af en uddannelse i den stat, hvor den pågældende institution har hjemsted, ved at indføre denne formelt forskellige behandling ændrer konkurrencevilkårene til fordel for ungarske tjenesteydere eller de tjenesteydelser, som disse leverer, i forhold til tilsvarende tjenesteudbydere, der har deres hjemsted i en tredjestat, der er WTO-medlem, eller i forhold til de tjenesteydelser, som sidstnævnte leverer.
- 148 I denne henseende bemærkes, at udbydere af videregående uddannelsesydelser, der har hjemsted i et tredjeland, der er medlem af WTO, og som ønsker at etablere sig i Ungarn, er forpligtede til på forhånd at oprette en institution i dette tredjeland og til rent faktisk i dette tredjeland at tilbyde en videregående uddannelse.
- 149 Der følger heraf en konkurrencemæssig ulempe for de pågældende udenlandske tjenesteudbydere, eftersom kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, ændrer konkurrencevilkårene til fordel for tilsvarende ungarske tjenesteudbydere.

2) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse

i) Parternes argumenter

- 150 Ungarn har med henblik på at begrunde en sådan ændring af konkurrencevilkårene dels henvist til formålet om at bevare den offentlige orden, dels formålet om at forebygge vildledende praksis.

151 Kommissionen har gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, ikke kan begrundes i medfør af nogen af disse formål. Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at Ungarn ikke har fremlagt nogen oplysninger, som gør det muligt at understøtte dens anbringende om, at dette krav bidrager til at bevare den offentlige orden, og heller ikke har redegjort for, hvori den reelle og tilstrækkeligt alvorlige trussel for en af det ungarske samfunds fundamentale interesser består, eller i øvrigt præciseret, hvorledes det nævnte krav vil kunne være nødvendigt for at nå målet om at bevare den offentlige orden, såfremt dette anses for godtgjort, og hvorfor der i dette tilfælde ikke findes en mindre restriktiv alternativ løsning.

ii) Domstolens bemærkninger

152 Således som det fremgår af nærværende doms præmis 128 og 129, er de to formål, der er påberåbt af Ungarn, dvs. dels formålet om at bevare den offentlige orden, dels formålet om at forebygge vildledende praksis, rent faktisk omhandlet i henholdsvis artikel XIV, litra a), og artikel XIV, litra c), i GATS.

153 I denne henseende har Ungarn, uden at begrunde dette nærmere, henvist til sin argumentation vedrørende kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale.

154 Det bemærkes imidlertid, at Ungarn ikke herved har fremlagt nogen argumentation, der konkret og detaljeret kan godtgøre, hvorledes udøvelsen, på det ungarske område, af en videregående uddannelsesaktivitet foretaget af institutioner, der har deres hjemsted i en medlemsstat, der ikke er en del af EØS, i mangel af sådanne institutioners udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor de har deres hjemsted, vil udgøre en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der påvirker en af det ungarske samfunds fundamentale interesser, og som gør det muligt for denne medlemsstat at påberåbe sig en begrundelse vedrørende bevarelsen af den offentlige orden.

155 Ungarn har på samme måde, ved således at indskrænke sig til at henvise til sin argumentation vedrørende kravet om, at der skal foreligge en forudgående international aftale, ikke fremlagt nogen konkrete oplysninger, der kan godtgøre, hvorledes kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, er nødvendigt med henblik på at forebygge vildledende praksis.

156 Følgelig skal det konkluderes, at Ungarn med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i et tredjeland, der er WTO-medlem, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS.

b) Artikel 49 TEUF

1) Anvendeligheden af artikel 49 TEUF

i) Parternes argumenter

157 Ungarn har principalt gjort gældende, at uddannelser, der udbydes af uddannelsesinstitutioner, der i det væsentlige er finansieret af private fonde, når det, som det er tilfældet med CEU, er tjenesteudbyderen selv, der finansierer uddannelsesaktiviteten, ikke kan kvalificeres som »erhvervsmæssig virksomhed« som omhandlet i EUF-traktaten. Det følger heraf, at artikel 49 TEUF ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

158 Kommissionen har derimod gjort gældende, at videregående uddannelsesydelser, der leveres mod betaling af private institutioner, udgør »tjenesteydelser« som omhandlet i EUF-traktaten. Følgelig kan private institutioner, der stabilt og vedvarende udøver undervisnings- og videnskabelige forskningsaktiviteter i Ungarn, påberåbe sig retten til etableringsfrihed i henhold til artikel 49 TEUF.

ii) Domstolens bemærkninger

159 Artikel 49, stk. 1, TEUF bestemmer, at inden for rammerne af de bestemmelser, der findes i kapitel 2 i afsnit IV i tredje del af EUF-traktaten, er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område.

160 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at Domstolen har fastslået, at ydelse af undervisning på en videregående uddannelse mod betaling er erhvervsmæssig virksomhed, som henhører under dette kapitel 2, såfremt den foretages på stabil og vedvarende måde af en medlemsstats statsborgere i en anden medlemsstat fra en principal eller sekundær etablering i den sidstnævnte medlemsstat (dom af 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, præmis 39).

161 I det foreliggende tilfælde finder § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, uden at der foretages nogen sontring alt efter, om disse institutioner udbyder deres diplomuddannelser mod betaling eller ej.

162 Domstolen har dernæst fastslået, at en situation, hvori et selskab, som er stiftet efter lovgivningen i en medlemsstat, hvor det har sit vedtægtsmæssige hjemsted, ønsker at oprette en filial i en anden medlemsstat, henhører under etableringsfriheden, selv om dette selskab alene er stiftet i den førstnævnte medlemsstat med henblik på at etablere sig i den anden medlemsstat, hvor den overvejende del af eller hele dets virksomhed skal udøves (dom af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 38).

163 Følgelig henhører kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, under artikel 49 TEUF, for så vidt som dette krav finder anvendelse på en videregående uddannelsesinstitution, der har sit hjemsted i en anden medlemsstat end Ungarn, og som i sidstnævnte medlemsstat udbyder en uddannelse mod betaling.

2) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrænsning

i) Parternes argumenter

164 Ifølge Kommissionen udgør et krav om, at de pågældende videregående uddannelsesinstitutioner er forpligtet til i medfør af § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser at opfylde specifikke betingelser i den medlemsstat, hvor de har hjemsted, for at kunne oprette en ny institution i Ungarn, en begrænsning af etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF.

165 Navnlig vil en medlemsstat ikke kunne nægte en juridisk enhed at nyde godt af de fordele, der er forbundet med etableringsfriheden, med den begrundelse, at denne ikke udøver en erhvervsmæssig virksomhed i den medlemsstat, hvor den er blevet oprettet.

166 Ungarn har subsidiært gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, ikke begrænser etableringsfriheden. Dette krav er nemlig forbundet med udøvelsen af en aktivitet, og ikke med oprettelsen af selskaber. Navnlig forhindrer det ikke en udenlandsk videregående uddannelsesinstitution i – f.eks. i forbindelse med en sekundær institution – at oprette en filial i Ungarn. Det begrænser heller ikke valget af institutionens

retlige form og fastsætter blot, hvad angår de tjenesteudbydere, der allerede er etablerede i Ungarn gennem en sekundær institution, en betingelse vedrørende udøvelsen af en videregående uddannelsesaktivitet.

ii) Domstolens bemærkninger

- 167 Det følger af Domstolens faste praksis, at alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af etableringsfriheden mindre attraktiv, skal betragtes som begrænsninger af denne frihed (dom af 6.9.2012, Kommissionen mod Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, præmis 26).
- 168 I det foreliggende tilfælde kræver § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, at de pågældende tjenesteudbydere, som ønsker at levere videregående uddannelsesydelser i Ungarn gennem en stabil institution, rent faktisk udbyder en videregående uddannelse i den medlemsstat, hvor de har deres hjemsted.
- 169 Et sådant krav kan imidlertid gøre det mindre attraktivt at udøve etableringsfrihed i Ungarn for statsborgere i en anden medlemsstat, som ønsker at etablere sig i Ungarn med henblik på i dette land at levere videregående uddannelsesydelser.
- 170 Følgelig udgør kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, en begrænsning af etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF.

3) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse

i) Parternes argumenter

- 171 Ungarn har indledningsvis gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, er nødvendigt med henblik på at bevare den offentlige orden og at forebygge vildledende praksis. Dette krav er desuden nødvendigt for at sikre kvaliteten af de pågældende institutioners uddannelsesudbud i Ungarn, så meget desto mere som de eksamensbeviser, der udstedes af sidstnævnte, er officielle dokumenter, der har retsvirkninger.
- 172 Denne medlemsstat har dernæst gjort gældende, at det nævnte krav er et middel, som gør det muligt på en passende måde at sikre overholdelsen af sådanne formål, for så vidt som den kompetente myndighed således vil være i stand til at forvisse sig om, at der findes en reel og lovlig aktivitet i det land, hvor tjenesteudbyderen har hjemsted, og dette med det mål at sikre en universitetsuddannelse med et højt kvalitetsniveau i Ungarn.
- 173 Når dette er sagt, har Ungarn anført, at de ungarske myndigheder i praksis begrænser sig til at undersøge den videregående uddannelsesaktivitet, de allerede udstedte eksamensbeviser, den uddannelse, som afsluttes med disse eksamensbeviser, dvs. uddannelsesbetingelserne og uddannelsesprogrammet, samt kvalifikationer hos de undervisere, som sikrer denne undervisning.
- 174 Endelig findes der ikke mindre restriktive foranstaltninger, idet formålet om at sikre videregående uddannelser på et højt niveau kun kan gennemføres ved at undersøge den aktivitet, der udøves i den medlemsstat, hvor institutionen har hjemsted. Under alle omstændigheder har medlemsstaterne en vid skønsmargen i denne henseende, for så vidt som videregående uddannelse ikke har været genstand for en harmonisering på EU-plan.
- 175 Kommissionen har for det første gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, ikke kan opfylde nogen af de formål, som Ungarn har påberåbt sig. Ungarn har nemlig ikke gjort nogen overbevisende argumentation

gældende hvad angår grundene til, at dette krav skulle være begrundet og forholdsmæssigt, henset til sådanne formål, og heller ikke anført, hvori de misbrug, som dette krav gør det muligt at forhindre, består.

- 176 Kommissionen har navnlig gjort gældende, at det nævnte krav er utilstrækkeligt, for så vidt som kvalitetsniveauet for den uddannelse, der udbydes i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, ikke giver nogen indikation vedrørende kvaliteten af den tjeneste, der leveres i Ungarn. Hvis formålet hermed virkelig var at forebygge svindel og misbrug, burde Ungarn desuden have vedtaget specifikke regler i denne henseende.
- 177 Endelig er kravet om udbydelse af uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, uforholdsmæssigt. Udveksling af oplysninger med kvalitetssikrings- og/eller godkendelsesorganer i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, således som det anbefales i Rådets konklusioner af 20. maj 2014 om kvalitetssikring til støtte for uddannelse (EUT 2014, C 183, s. 30), og et forstærket samarbejde i EØS mellem myndighederne for de videregående uddannelser udgør nemlig mindre restriktive alternative løsninger.

ii) Domstolens bemærkninger

- 178 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, kan en begrænsning af etableringsfriheden kun tillades, hvis den for det første er begrundet ved et tvingende alment hensyn, og for det andet overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at den skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det mål, den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 166).
- 179 Det påhviler endvidere den pågældende medlemsstat at godtgøre, at disse kumulative betingelser er opfyldt (dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Gennemsigthed med hensyn til foreninger), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 77).
- 180 I det foreliggende tilfælde har Ungarn for det første påberåbt sig nødvendigheden af at bevare den offentlige orden.
- 181 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at hensynet til den offentlige orden kun, i forbindelse med de grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaterne, kan påberåbes, når der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse (dom af 19.6.2008, Kommissionen mod Luxembourg, C-319/06, EU:C:2008:350, præmis 50).
- 182 Ungarn har imidlertid begrænset sig til at hævde, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, gør det muligt for den kompetente myndighed at forvisse sig om, at der foreligger en reel og lovlig aktivitet i det land, hvor den pågældende tjenesteudbyder har hjemsted. Som anført i nærværende doms præmis 154 har Ungarn ikke fremført nogen argumentation, som konkret og detaljeret kan godtgøre, hvorledes sådanne institutioners udøvelse på det ungarske område af en videregående uddannelsesaktivitet i mangel af en overholdelse af dette krav ville kunne udgøre en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der påvirker en af det ungarske samfunds fundamentale interesser.
- 183 Følgelig må det konkluderes, at eksistensen af en sådan trussel ikke er godtgjort i det foreliggende tilfælde.

- 184 Ungarn har for det andet henvist til formålet om at forebygge vildledende praksis. Denne medlemsstat synes, uden yderligere at understøtte sin argumentation, at antage, at adgangen for udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner til det ungarske marked indebærer en risiko for, at en sådan praksis udvikler sig.
- 185 Ved at basere sig på en generel formodning har Ungarn imidlertid ikke, til trods for den bevisbyrde, som påhviler Ungarn, jf. nærværende doms præmis 179, godtgjort, hvori en sådan risiko konkret består, eller hvordan kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, vil gøre det muligt at forebygge denne risiko.
- 186 Under alle omstændigheder har Ungarn ikke, således som generaladvokaten nærmere bestemt har anført i punkt 185 i forslaget til afgørelse, forklaret, hvorfor formålet om at forebygge vildledende praksis ikke ville kunne opnås, hvis det var tilladt for en leverandør, som ikke på forhånd udbyder en videregående uddannelse i den medlemsstat, hvor han har hjemsted, på enhver anden måde at godtgøre, at han overholder lovgivningen i denne medlemsstat, og at han i øvrigt har en stabil karakter.
- 187 For det tredje kan det af Ungarn påberåbte formål, som består i at sikre et højt kvalitetsniveau for videregående uddannelse, ganske vist begrunde begrænsningerne af etableringsfriheden (jf. i denne retning dom af 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, præmis 46).
- 188 Det bemærkes imidlertid, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, ikke indeholder nogen præcisering hvad angår det krævede kvalitetsniveau for den undervisning, som den udenlandske institution udbyder i den medlemsstat, hvor den har sit hjemsted, og at kravet i det foreliggende tilfælde på ingen måde foregriber kvaliteten af den undervisning, som vil blive udbudt i Ungarn, således at det under alle omstændigheder ikke kan sikre en opfyldelsen af dette formål.
- 189 Det følger af de ovenstående betragtninger, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, ikke kan begrundes ved Ungarns argumentation, som er baseret på bevarelsen af den offentlige orden, og heller ikke på den argumentation, der er baseret på tvingende almene hensyn om forebyggelse af vildledende praksis og om nødvendigheden af at sikre et højt kvalitetsniveau for videregående uddannelse.
- 190 Følgelig skal det konkluderes, at Ungarn med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF.

c) Artikel 16 i direktiv 2006/123 og subsidiært artikel 56 TEUF

1) Spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2006/123 finder anvendelse

i) Parternes argumenter

- 191 Ungarn har gjort gældende, at uddannelser, der udbydes af uddannelsesinstitutioner, der i det væsentlige er finansieret af private fonde, ikke kan kvalificeres som »erhvervsvirksomhed« som omhandlet i artikel 4, nr. 1, i direktiv 2006/123, når det, som det er tilfældet hvad angår CEU, er tjenesteudbyderen selv, der finansierer uddannelsesaktiviteten. Følgelig finder direktivet ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.

192 Kommissionen har gjort gældende, at dette direktivs anvendelsesområde, i overensstemmelse med artikel 2 i direktiv 2006/123 samt med direktivets artikel 4, nr. 1), der henviser til den definition af tjenesteydelser, der er anført i EUF-traktaten, omfatter de undervisningsaktiviteter og de uddannelser, der i det væsentlige er finansieret ved hjælp af private pengebidrag. Følgelig kan private institutioner, der midlertidigt udøver undervisnings- og videnskabelige forskningsaktiviteter i Ungarn, påberåbe sig retten til fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til det nævnte direktiv.

ii) Domstolens bemærkninger

193 I medfør af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2006/123 finder direktivet anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

194 I overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, nr. 1), skal der ved »tjenesteydelse« forstås enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. artikel 57 TEUF.

195 I det foreliggende tilfælde vedrører § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser generelt de uddannelsestjenesteydelser, der kan udøves af udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner i Ungarn, og følgelig ligeledes udbydelse af uddannelser mod betaling. Denne udbydelse udgør imidlertid en »erhvervsvirksomhed« som omhandlet i artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123. Følgelig finder sidstnævnte anvendelse i det foreliggende tilfælde.

2) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrænsning

i) Parternes argumenter

196 Kommissionen har gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, for så vidt som det ligeledes omhandler videregående uddannelsesinstitutioner, der tilsigter at udføre tjenesteydelser på tværs af grænserne i Ungarn, udgør en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret i artikel 16 i direktiv 2006/123. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at dette krav er i strid med artikel 56 TEUF.

197 Ungarn har bestridt denne argumentation.

ii) Domstolens bemærkninger

198 Indledningsvis bemærkes, at den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, bl.a. sikrer fri adgang til at udøve servicevirksomhed på dens område i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2006/123.

199 I det foreliggende tilfælde kræver § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, at de pågældende institutioner udbyder en videregående uddannelse i den medlemsstat, hvor de har deres hjemsted.

200 Et sådant krav kan, når det betragtes i lyset af direktiv 2006/123, for så vidt som det pålægger de tjenesteudbydere, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, en supplerende betingelse, begrænse disses ret til fri udøvelse af videregående uddannelsesaktiviteter i Ungarn i det tilfælde, hvor de ønsker at udøve deres aktivitet først i Ungarn frem for i den medlemsstat, hvor de har deres hjemsted, og i det tilfælde, hvor disse overvejer at udøve en sådan aktivitet udelukkende i Ungarn.

3) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse

i) Parternes argumenter

201 Ungarn har gjort gældende, at kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har hjemsted, er nødvendigt med henblik på at bevare den offentlige orden. I denne henseende har Ungarn mutatis mutandis henvist til sin argumentation vedrørende anbringendet om tilsidesættelse af artikel 49 TEUF.

202 Kommissionen har gjort gældende, at Ungarn ikke har godtgjort, at de undervisningstjenesteydelser, der er udført midlertidigt af de videregående uddannelsesinstitutioner, der er etableret i en medlemsstat, havde en indvirkning på den offentlige orden i Ungarn, således som det imidlertid kræves i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2006/123.

ii) Domstolens bemærkninger

203 I henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2006/123 er der intet til hinder for, at den medlemsstat, som tjenesteyderen begiver sig til, fastsætter krav vedrørende udførelsen af servicevirksomhed, hvis disse krav bl.a. er begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed og er i overensstemmelse med denne artikel 16, stk. 1.

204 Det bemærkes imidlertid, således som det følger af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 181, hvortil 41. betragtning i direktiv 2006/123 henviser, at hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed bl.a. forudsætter, at der foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Som bemærket i nærværende doms præmis 154 og 182 har Ungarn ikke fremført nogen argumentation, som konkret og detaljeret kan godtgøre, hvorledes udøvelsen på det ungarske område af en videregående uddannelsesaktivitet foretaget af institutioner, som har deres hjemsted i en anden medlemsstat, i mangel af en overholdelse af kravet om udbydelse af en uddannelse i den medlemsstat, hvor den pågældende institution har sit hjemsted, vil udgøre en reel, aktuel og tilstrækkelig alvorlig trussel, der påvirker en af det ungarske samfunds grundlæggende interesser.

205 Følgelig må det antages, at dette krav ikke er begrundet, henset til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2006/123.

206 Det følger af det overstående, at Ungarn med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 16 i direktiv 2006/123. Følgelig er det ufornuddent at undersøge, om denne medlemsstat har tilsidesat artikel 56 TEUF, idet Kommissionen kun har gjort en sådan tilsidesættelse gældende subsidiært.

207 Henset til de ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at Ungarn med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i et tredjeland, der er WTO-medlem, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS og, for så vidt som den finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og artikel 16 i direktiv 2006/123.

3. Chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16

a) Spørgsmålet om, hvorvidt chartret finder anvendelse

1) Parternes argumenter

- 208 Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne, når de udfører de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til internationale aftaler indgået af Unionen, såsom GATS, »gennemfører EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at de er forpligtede til at overholde bestemmelserne i sidstnævnte.
- 209 Når § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser begrænser grundlæggende friheder, som er sikret ved EUF-traktaten, direktiv 2006/123 og GATS, skal denne bestemmelse desuden være forenelig med chartret.
- 210 Ungarn har for det første gjort gældende, at en national foranstaltning, som tilsidesætter de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig i forbindelse med GATS, ikke kan anses for at indgå i gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 211 Ifølge denne medlemsstat gælder for det andet, at eftersom hverken bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser eller bestemmelserne i direktiv 2006/123 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og eftersom de omtvistede foranstaltninger følgelig ikke udgør en begrænsning, der tilsidesætter de grundlæggende friheder, der er fastsat i EUF-traktaten eller i direktiv 2006/123, henhører disse ikke under anvendelsesområdet for EU-retten, således at chartret er irrelevant.

2) Domstolens bemærkninger

- 212 For så vidt angår medlemsstaternes virke er chartrets anvendelsesområde defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, »når de gennemfører EU-retten«.
- 213 I det foreliggende tilfælde er GATS for det første, således som fastslået i nærværende doms præmis 71, en del af EU-retten. Det følger heraf, at medlemsstaterne, når de gennemfører de forpligtelser, der følger af denne aftale, herunder den forpligtelse, der er pålagt i aftalens artikel XVII, stk. 1, skal anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 214 Når en medlemsstat gør gældende, at en foranstaltning, som den er ophavsmand til, og som begrænser en grundlæggende frihed, der er sikret ved EUF-traktaten, er begrundet i et i EU-retten anerkendt tvingende alment hensyn, skal en sådan foranstaltning for det andet anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at den skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastslået i chartret (dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Gennemsigtighed med hensyn til foreninger), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis). Det samme gør sig gældende for så vidt angår artikel 16 i direktiv 2006/123.
- 215 Følgelig skal de omtvistede foranstaltninger være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret.
- 216 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om disse foranstaltninger begrænser de grundlæggende rettigheder, som Kommissionen har henvist til, og i bekræftende fald, om de ikke desto mindre er begrundede, således som Ungarn har gjort gældende.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger begrænsninger af de pågældende grundlæggende rettigheder

1) Parternes argumenter

- 217 Ifølge Kommissionen berører de omtvistede foranstaltninger for det første den akademiske frihed, der er sikret i chartrets artikel 13, og for det andet friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i henholdsvis chartrets artikel 14, stk. 3, og artikel 16.
- 218 Hvad angår den akademiske frihed er det denne institutions opfattelse, at disse foranstaltninger berører de udenlandske videregående uddannelsesinstitutioners mulighed for frit at drive forskningsarbejde i Ungarn samt for at udbrede videnskabelig viden og videnskabelige resultater.
- 219 Hvad angår friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner og friheden til at oprette og drive egen virksomhed er Kommissionen af den opfattelse, at de omtvistede foranstaltninger begrænser privatpersoners ret til at udøve erhvervmæssig virksomhed og virksomhedernes ret til at drage fordel af en vis stabilitet med hensyn til deres aktivitet.
- 220 Ungarn har hvad angår den akademiske frihed gjort gældende, at den omstændighed, at en videregående uddannelsesinstitution skal opfylde visse retlige forpligtelser, hverken berører den pågældende institutions akademiske frihed eller friheden for denne institutions ansatte. Sådanne forpligtelser har nemlig ikke nødvendigvis en indvirkning på muligheden for at udøve videnskabelig virksomhed, hverken institutionelt eller ud fra et personelt synspunkt.
- 221 Hvad angår friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner og friheden til at oprette og drive egen virksomhed har Ungarn i det væsentlige ikke bestridt den omstændighed, at de omtvistede foranstaltninger begrænser udøvelsen af den første af disse.

2) Domstolens bemærkninger

- 222 Hvad for det første angår den akademiske frihed er denne fastsat i generelle termer i chartrets artikel 13, andet punktum, hvorefter »[d]en akademiske frihed respekteres«.
- 223 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, har rettigheder, som er fastsat i dette charter og svarer til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), samme betydning og mindst samme omfang som i denne konvention.
- 224 EMRK's ordlyd henviser ganske vist ikke til den akademiske frihed. Imidlertid fremgår det af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at denne frihed bl.a. hænger sammen med ytringsfriheden, som er fastsat i EMRK's artikel 10 (Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.4.2014, Hasan Yazıcı mod Tyrkiet, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55 og 69, samt Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.5.2014, Mustafa Erdoğan m.fl. mod Tyrkiet, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40 og 46), hvilket ligeledes bekræftes i kommentaren til chartrets artikel 13, som er indeholdt i Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17).
- 225 I dette specifikke perspektiv skal den akademiske frihed, i forskning som i undervisning, sikre ytrings- og handlefrihed, friheden til at meddele oplysninger samt friheden til uden begrænsning at indsamle og udbrede viden og sandhed, idet det præciseres, at denne frihed ikke er begrænset til akademisk eller

videnskabelig forskning, men at den ligeledes omfatter akademikers frihed til frit at udtrykke deres synspunkter og meninger (Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.5.2014, Mustafa Erdoğan m.fl. mod Tyrkiet, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

- 226 Når det forholder sig således, skal begrebet »akademisk frihed«, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 145 og 146 i forslaget til afgørelse, forstås mere bredt.
- 227 I denne henseende finder Domstolen det hensigtsmæssigt, med henblik på at klarlægge de forskellige elementer, der er særegne for den akademiske frihed, og at afgøre, om de omtvistede foranstaltninger udgør begrænsninger af denne frihed, at tage hensyn til indholdet af henstilling 1762 (2006), vedtaget af Europarådets Parlamentariske Forsamling den 30. juni 2006 med overskriften »Akademisk frihed og universiteternes selvstændighed«, hvorefter det fremgår, at den akademiske frihed ligeledes omfatter en institutionel og organisatorisk dimension, idet tilknytningen til en infrastruktur er en væsentlig betingelse for udøvelsen af undervisnings- og forskningsaktiviteter. Punkt 18 i henstillingen vedrørende vilkårene for undervisningspersonale inden for videregående uddannelser, som blev vedtaget den 11. november 1997 af generalkonference for FN's organisation for uddannelse, kultur, kommunikation og videnskab (UNESCO), der blev afholdt i Paris fra den 21. oktober til den 12. november 1997 på sin 29. samling, hvorefter »[s]elvstændighed er det institutionelle udtryk for de akademiske friheder og en nødvendig betingelse for, at lærere og de videregående uddannelsesinstitutioner kan udføre de opgaver, der påhviler dem«, er ligeledes relevant. I punkt 19 i denne henstilling præciseres, at »[d]et er medlemsstaternes pligt at beskytte de videregående uddannelsesinstitutioner mod enhver trussel, uanset hvor denne måtte komme fra«.
- 228 I lyset af det ovenstående må det fastslås, at de omtvistede foranstaltninger kan bringe de pågældende videregående uddannelsesinstitutioners akademiske aktiviteter på det ungarske område i fare og følgelig fratage de pågældende akademikere en selvstændig infrastruktur, som er nødvendig for gennemførelsen af deres videnskabelige forskning og for udførelsen af deres pædagogiske aktiviteter. Følgelig kan de nævnte foranstaltninger begrænse den akademiske frihed, der er beskyttet i chartrets artikel 13.
- 229 Hvad dernæst angår friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner og friheden til at oprette og drive egen virksomhed er disse fastsat henholdsvis i chartrets artikel 14, stk. 3, og chartrets artikel 16.
- 230 I henhold til chartrets artikel 14, stk. 3, skal friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner under overholdelse af de demokratiske principper respekteres i henhold til de nationale love om udøvelsen af denne ret.
- 231 I øvrigt bestemmer chartrets artikel 16, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed skal anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.
- 232 Indledningsvis bemærkes, at friheden til at oprette offentlige eller private uddannelsesinstitutioner, således som det fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder, er sikret som et af aspekterne ved friheden til at oprette og drive egen virksomhed, således at disse skal undersøges under ét.
- 233 I denne henseende bemærkes, at de omtvistede foranstaltninger alt efter omstændighederne kan gøre selve muligheden for i Ungarn at oprette en videregående uddannelsesinstitution eller for i Ungarn at fortsætte med at drive en sådan allerede bestående institution usikker eller udelukke denne.
- 234 Følgelig skal disse foranstaltninger anses for at begrænse såvel den frihed til at oprette uddannelsesinstitutioner, der er sikret i chartrets artikel 14, stk. 3, som den frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er sikret i sidstnævntes artikel 16.

c) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse

1) Parternes argumenter

- 235 Ungarn har gjort gældende, at de omtvistede foranstaltninger er begrundede, henset til de krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.
- 236 Hvad navnlig angår friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner og friheden til at oprette og drive egen virksomhed har denne medlemsstat gjort gældende, at disse skal udøves under overholdelse af de demokratiske principper og inden for rammerne af de nationale bestemmelser, der regulerer udøvelsen heraf. Således vil en medlemsstat ikke kunne foreholdes nogen ulovlig begrænsning, når denne regulerer en økonomisk aktivitet med det formål at gøre det muligt for andre retssubjekter at udøve disse friheder.
- 237 Kommissionen har gjort gældende, at de begrænsninger, som de omtvistede foranstaltninger opstiller for de friheder, der er fastsat i henholdsvis chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16, ikke forekommer begrundede, henset til de krav, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1.
- 238 Ungarn har nemlig i det foreliggende tilfælde ikke godtgjort, at de begrænsninger, der er indført ved de omtvistede foranstaltninger for den akademiske frihed og friheden til at oprette uddannelsesinstitutioner, opfylder de mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder, eller at disse begrænsninger er forholdsmæssige.

2) Domstolens bemærkninger

- 239 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 240 I det foreliggende tilfælde har Domstolen i denne doms præmis 132, 138, 154, 155 og 189 fundet, at de omtvistede foranstaltninger ikke var begrundede ved nogen af de mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, som Ungarn har påberåbt sig.
- 241 Det følger heraf, at disse foranstaltninger, der fastsætter begrænsninger af de rettigheder, der er fastsat henholdsvis i chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16, under alle omstændigheder, således som Domstolen har fastslået i denne doms præmis 228 og 234, ikke opfylder disse mål af almen interesse.
- 242 Henset til de ovenstående betragtninger må det konstateres, at Ungarn med vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16.
- 243 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det konstateres, at Ungarn:
- med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra a), i lov om videregående uddannelser, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS
 - med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra b), i lov om videregående uddannelser, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i et tredjeland, der er WTO-medlem, har

tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i GATS og, for så vidt som den finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og artikel 16 i direktiv 2006/123

- med vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til chartrets artikel 13, artikel 14, stk. 3, og artikel 16.

Sagsomkostninger

- ²⁴⁴ I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Ungarn i det foreliggende tilfælde har tabt sagen, bør det pålægges Ungarn at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Ungarn har med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra a), i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), som ændret ved Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lov nr. XXV af 2017 om ændring af lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), som underlægger udøvelsen i Ungarn af virksomhed med højere diplomuddannelse, som foretages af udenlandske videregående uddannelsesinstitutioner, der har hjemsted uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, en betingelse om, at den ungarske regering og regeringen i den stat, hvor den pågældende institution har hjemsted, har indgået en international aftale, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel XVII i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser i bilag 1 B til overenskomsten om oprettelse af verdenshandelsorganisationen, undertegnet i Marrakech og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence.
- 2) Ungarn har med vedtagelsen af den foranstaltning, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra b), i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), som ændret ved Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lov nr. XXV af 2017 om ændring af lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), som underlægger udøvelsen af udenlandske videregående uddannelsesinstitutioners aktiviteter i Ungarn en betingelse om, at de udbyder en videregående uddannelse i den stat, hvor de har hjemsted, for så vidt som denne bestemmelse finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, som har deres hjemsted i en tredjestat, der er medlem af Verdenshandelsorganisationen, tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel XVII i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser i bilag 1 B til overenskomsten om oprettelse af verdenshandelsorganisationen, undertegnet i Marrakech og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF, og, for så vidt som den finder anvendelse på videregående uddannelsesinstitutioner, der har deres hjemsted i en anden medlemsstat, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked.
- 3) Ungarn har med vedtagelsen af de foranstaltninger, der er fastsat i § 76, stk. 1, litra a) og b), i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), således som ændret ved Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lov nr. XXV af 2017 om ændring

af lov nr. CCIV af 2011 om nationale videregående uddannelser), tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 13, artikel 14, stk. 3 og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

4) Ungarn betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter