Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 oktober 2020*

Innehållsförteckning

I. Tillämpliga bestämmelser 5

A. WTO:s regelverk 5

1. Avtalet om upprättande av WTO 5

2. GATS 5

3. Överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning 7

B. Unionsrätt 9

C. Ungersk rätt 10

II. Det administrativa förfarandet 10

III. Prövning av talan 12

A. Upptagande till prövning 12

1. Parternas argument 12

2. Domstolens bedömning 12

B. Domstolens behörighet 14

1. Parternas argument 14

2. Domstolens bedömning 15

C. Prövning i sak 18

1. Kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal 18

a) Vilka rättsverkningar som ska tillskrivas Ungerns åtagande i fråga om tjänster i form av högre utbildning med avseende på regeln om nationell behandling i artikel XVII i GATS 18

* Rättegångsspråk: ungerska.

1) Parternas argument 18

2) Domstolens bedömning 19

b) Ändring av konkurrensvillkoren till fördel för liknande nationella tillhandahållare av tjänster 20

1) Parternas argument 20

2) Domstolens bedömning 21

c) Huruvida det föreligger skäl för åtgärden enligt artikel XIV i GATS 21

1) Parternas argument 21

2) Domstolens bedömning 22

2. Kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte 23

a) Artikel XVII i GATS 23

1) Ändring av konkurrensvillkoren till fördel för liknande nationella tillhandahållare av tjänster 24

i) Parternas argument 24

ii) Domstolens bedömning 24

2) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden 25

i) Parternas argument 25

ii) Domstolens bedömning 25

b) Artikel 49 FEUF 26

1) Huruvida artikel 49 FEUF är tillämplig 26

i) Parternas argument 26

ii) Domstolens bedömning 26

2) Huruvida det föreligger en inskränkning 26

i) Parternas argument 26

ii) Domstolens bedömning 27

3) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden 27

i) Parternas argument 27

ii) Domstolens bedömning 28

c) Artikel 16 i direktiv 2006/123 och, alternativt, artikel 56 FEUF 29

1) Huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt 29

i) Parternas argument 29

ii) Domstolens bedömning 30

2) Huruvida det föreligger en inskränkning 30

i) Parternas argument 30

ii) Domstolens bedömning 30

3) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden 30

i) Parternas argument 30

ii) Domstolens bedömning 31

3. Artiklarna 13, 14.3 och 16 i stadgan 31

a) Huruvida stadgan är tillämplig 31

1) Parternas argument 31

2) Domstolens bedömning 32

b) Huruvida det föreligger en begränsning av de berörda grundläggande rättigheterna 32

1) Parternas argument 32

2) Domstolens bedömning 33

c) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden 34

1) Parternas argument 34

2) Domstolens bedömning 34

Rättegångskostnader 35

”Fördragsbrott – Upptagande till prövning – Domstolens behörighet – Allmänna tjänstehandelsavtalet – Artikel XVI – Marknadstillträde – Bindningslista – Villkor om att det ska finnas ett tillstånd – Artikel XX.2 – Artikel XVII – Nationell behandling – Tillhandahållare av tjänster med säte i ett tredjeland – Nationell lagstiftning i en medlemsstat som uppställer villkor för att tjänster i form av högre utbildning ska få tillhandahållas på dess territorium – Krav på att ett internationellt avtal ska ingås med den stat där tillhandahållaren av tjänster har sitt säte – Krav på att utbildning ska erbjudas i den stat där tillhandahållaren av tjänster har sitt säte – Ändring av konkurrensvillkoren till förmån för nationella tillhandahållare av tjänster – Motivering – Allmän ordning – Förhindrande av bedrägliga förfaranden – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Direktiv 2006/123/EG – Tjänster på den inre marknaden – Artikel 16 – Artikel 56 FEUF – Frihet att tillhandahålla tjänster – Förekomst av en inskränkning – Motivering – Tvingande skäl av allmänintresse – Allmän ordning – Förhindrande av bedrägliga förfaranden – Hög kvalitetsnivå på

utbildningen – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 13 – Akademisk frihet – Artikel 14.3 – Friheten att inrätta undervisningsanstalter – Artikel 16 – Näringsfrihet – Artikel 52.1”

I mål C-66/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 1 februari 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester och K. Talabér-Ritz, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan och S. Rodin samt domarna E. Juhász, J. Malenovský (referent), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader och C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 juni 2019,

och efter att den 5 mars 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska:

– fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS), som återfinns i bilaga 1 B till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO), som undertecknades i Marrakech och godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 38, s. 1)) (nedan kallat avtalet om upprättande av WTO), genom att ålägga utländska lärosäten belägna utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) att ingå ett internationellt avtal som ett villkor för att kunna tillhandahålla undervisningstjänster i enlighet med artikel 76.1 a i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning) *(Magyar Közlöny* 2011/165), i dess lydelse enligt Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény

(lag nr XXV från år 2017, om ändring av lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning), vilken antogs av det ungerska parlamentet den 4 april 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (nedan kallad lagen om högre utbildning);

– fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36), och, under alla omständigheter, enligt artiklarna 49 och 56 FEUF samt artikel XVII i GATS, genom att förplikta utländska högre lärosäten att erbjuda högre utbildning i sina ursprungsländer i enlighet med artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning;

– fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 13, artikel 14.3 och artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) genom att förordna om de ovannämnda åtgärderna i enlighet med artikel 76.1 a och b i lagen om högre utbildning (nedan kallade de omtvistade åtgärderna), och

– förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. WTO:s regelverk

1. Avtalet om upprättande av WTO

2 I artikel XVI.4 i avtalet om upprättande av WTO föreskrivs följande:

”Varje medlem skall säkerställa att dess lagar och andra författningar samt administrativa förfaranden står i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av de bifogade avtalen.”

2. GATS

3 I artikel 1.1–1.3 i GATS föreskrivs följande:

”1. Detta avtal gäller för åtgärder som vidtas av medlemmar och som berör tjänstehandel.

2. I detta avtal, avses med tjänstehandel tillhandahållandet av en tjänst

…

c) av en tillhandahållare av tjänster i ett medlemsland, genom kommersiell etablering på en annan medlems territorium,

…

3. I detta avtal avses med

a) ’åtgärder vidtagna av medlemmar’ åtgärder vidtagna av
   i) centrala, regionala eller lokala politiska beslutsförsamlingar eller myndigheter,
   ii) icke-statliga organ vid utövandet av befogenheter som delegerats av centrala, regionala eller lokala regeringar eller myndigheter,

Varje medlem skall vid fullgörandet av sina skyldigheter och åtaganden enligt detta avtal, vidta sådana rimliga åtgärder som står till buds för att säkerställa att dessa skyldigheter och åtaganden efterlevs av regionala och lokala regeringar och myndigheter samt icke-statliga organ på dess territorium,

…”

4 I artikel XIV i GATS föreskrivs följande:

”Med iakttagande av kravet att sådana åtgärder inte tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där likartade förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av tjänstehandel, skall ingenting i detta avtal tolkas som hinder för medlemmar att anta eller genomföra åtgärder

a) som är nödvändiga för att skydda den allmänna moralen eller för att upprätthålla allmän ordning…

…

c) som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av lagar och andra författningar som inte är oförenliga med detta avtals bestämmelser, inbegripet sådana som hänför sig till
   i) förhindrandet av bedrägliga eller olagliga förfaranden eller för att åtgärda en utebliven betalning under ett tjänstehandelskontrakt,

…”

5 Artiklarna XVI–XVIII i GATS ingår i Del III i detta avtal, med rubriken ”Särskilda åtaganden”.

6 Artikel XVI i GATS har rubriken ”Marknadstillträde” och lyder som följer:

”1. Beträffande marknadstillträde genom de leveranssätt som anges i artikel I, skall varje medlem bevilja tjänster och tillhandahållare av tjänster från varje annan medlem en behandling som inte är mindre gynnsam än den som föreskrivs i de villkor och begränsningar varom överenskommits och som angetts i dess bindningslista….

2. I sektorer inom vilka åtaganden om marknadstillträde gjorts, definieras de åtgärder som en medlem inte får upprätthålla eller införa, vare sig på grundval av regional underindelning eller på hela dess territorium, såvida inte annat angetts i dess bindningslista, enligt följande

a) begränsningar av antalet tillhandahållare av tjänster antingen det sker i form av numeriska kvoter, monopol, exklusiva tillhandahållare av tjänster med ensamrätt eller krav på ekonomiskt behovstest,

b) begränsningar av det totala värdet av tjänstehandelstransaktioner eller av tillgångar i form av numeriska kvoter eller krav på ekonomiskt behovstest,

c) begränsningar av det totala antalet tjänster som tillhandahålls eller av den totala kvantiteten tjänsteproduktion uttryckt i angivna numeriska enheter i form av kvoter eller krav på ekonomiskt behovstest,

d) begränsningar av det totala antalet fysiska personer som kan anställas i en speciell tjänstesektor eller som en tillhandahållare av tjänster kan anställa och som är nödvändiga för, och står i direkt relation till, tillhandahållandet av en särskild tjänst i form av numeriska kvoter eller krav på ekonomiskt behovstest,

e) åtgärder som begränsar eller ställer krav på en viss typ av bolagsform eller samriskföretag för tillhandahållandet av en tjänst, och

f) begränsningar av deltagandet av utländskt kapital uttryckt i maximala procentgränser för utländskt aktieägande eller i det totala värdet av individuella eller sammanlagda utländska investeringar.”

7 I artikel XVII i GATS, med rubriken ”Nationell behandling”, föreskrivs följande:

”1. För de sektorer som skrivits in i dess lista, och med iakttagande av de villkor och förbehåll som angetts i denna, skall varje medlem medge tjänster och tillhandahållare av tjänster från en annan medlem, i fråga om alla åtgärder som rör tillhandahållandet av tjänster, en behandling som inte är mindre gynnsam än den som den medger sina egna tjänster och tillhandahållare av tjänster av samma slag.

2. En medlem kan uppfylla kravet i punkten 1 genom att medge tjänster eller tillhandahållare av tjänster från en annan medlem, antingen till formen identisk behandling eller till formen olik behandling i jämförelse med den som den medger sina egna tjänster och tillhandahållare av tjänster av samma slag.

3. Till formen identisk eller till formen olik behandling skall anses vara mindre gynnsam om den ändrar konkurrensvillkoren till förmån för tjänster eller tillhandahållare av tjänster från medlemmen i jämförelse med tjänster eller tillhandahållare av tjänster av samma slag från en annan medlem.”

8 I artikel XX.1 och XX.2 i GATS anges följande:

”1. Varje medlem skall i en bindningslista ange de åtaganden som den gör enligt Del III i detta avtal. För de sektorer inom vilka sådana åtaganden gjorts skall varje lista ange,

a) villkor och begränsningar för marknadstillträde,

b) villkor och förbehåll beträffande nationell behandling,

…

2. Åtgärder som är oförenliga med både artikel XVI och XVII skall skrivas in i kolumnen för artikel XVI. I detta fall kommer inskriften att anses utgöra ett villkor eller ett förbehåll även med avseende på artikel XVII.”

3. Överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning

9 I artikel 1.1 i överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning, vilken återfinns i bilaga 2 till avtalet om upprättande av WTO (nedan kallad överenskommelsen om tvistlösning), föreskrivs att reglerna och förfarandena i denna överenskommelse ska tillämpas i fråga om tvister som tas upp med stöd av bestämmelserna om samråd och tvistlösning i de avtal som upptas i tillägg 1 till avtalet om upprättande av WTO, däribland GATS.

10 I artikel 3.2 i överenskommelsen föreskrivs följande:

”WTO:s system för tvistlösning är ett grundläggande element för säkerhet och förutsebarhet i det multilaterala handelssystemet. Medlemmarna erkänner att det tjänar till att skydda rättigheter och skyldigheter enligt berörda avtal och till att klargöra bestämmelserna i dessa avtal i enlighet med

sedvanerättsliga regler för tolkning av allmän folkrätt. Rekommendationer och utslag från [tvistlösningsorganet] kan inte öka eller minska rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i de berörda avtalen.”

11 Enligt artikel 11 i överenskommelsen gäller följande:

”Paneler har till uppgift att bistå [tvistlösningsorganet]i fullgörandet av dess skyldigheter enligt denna överenskommelse och enligt de berörda avtalen. Således bör en panel göra en objektiv bedömning av det ärende som tagits upp inför panelen, vilken skall inbegripa en objektiv bedömning av fakta i målet och av tillämpligheten av och förenligheten med relevanta berörda avtal och dra sådana övriga slutsatser som kan vara [tvistlösningsorganet] till hjälp vid utformandet av de rekommendationer eller utslag som föreskrivs i de berörda avtalen. Paneler skall regelbundet samråda med parterna i tvisten och ge dem tillräckliga möjligheter att nå en ömsesidigt tillfredsställande lösning.”

12 Artikel 17 i samma överenskommelse har rubriken ”Överprövningsförfarande” och lyder som följer:

”6. Ett överklagande skall begränsas till rättsliga frågor i panelrapporten och till rättsliga tolkningar som gjorts av panelen.

…

13. Överprövningsorganet kan fastställa, ändra eller upphäva panelens rättsliga bedömningar och slutsatser.

…”

13 I artikel 19.1 i överenskommelsen om tvistlösning föreskrivs följande:

”Om en panel eller överprövningsorganet kommer fram till att en åtgärd är oförenlig med ett berört avtal, skall den rekommendera att den berörda medlemmen … gör åtgärden förenlig med avtalet … Utöver sina rekommendationer, kan panelen eller överprövningsorganet framlägga förslag om på vilka sätt medlemmen i fråga skulle kunna genomföra rekommendationerna.”

14 Artikel 21 i överenskommelsen, med rubriken ”Övervakning av genomförandet av rekommendationer och utslag”, har följande lydelse:

”1. Ett skyndsamt uppfyllande av rekommendationer eller utslag från [tvistlösningsorganet] är väsentligt för att åstadkomma en effektiv tvistlösning till gagn för alla medlemmar.

…

3. Den berörda medlemmen skall vid ett möte med [tvistlösningsorganet], som hålls inom 30 dagar … efter det att panelens eller överprövningsorganets rapport antagits, informera [tvistlösningsorganet] om sina avsikter vad gäller genomförandet av [tvistlösningsorganets] rekommendationer eller utslag. Om det är ogörligt att omgående efterkomma rekommendationerna och utslagen, skall den berörda medlemmen ges rimlig tid…för att kunna göra detta. …

…

6. [Tvistlösningsorganet] skall övervaka genomförandet av antagna rekommendationer eller utslag. …

…”

15 I artikel 22.1 i nämnda överenskommelse föreskrivs följande:

”Kompensation och upphävande av medgivanden eller andra skyldigheter är tillfälliga åtgärder som kan tillgripas i händelse av att rekommendationer och utslag inte genomförs inom rimlig tid. …”

16 I artikel 23.1 i samma överenskommelse fastställs följande:

”När medlemmar söker gottgörelse för överträdelse av skyldigheter eller i anledning av upphävande eller minskning av förmåner enligt de berörda avtalen eller för åtgärd som hindrar uppnåendet av något av de berörda avtalens syften, skall de utnyttja sig av och följa reglerna och förfarandena i denna överenskommelse.”

B. Unionsrätt

17 Skäl 41 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”Begreppet ’allmän ordning’ omfattar, enligt [Europeiska unionens domstols] tolkning, skydd mot ett faktiskt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar något av samhällets grundläggande intressen och kan särskilt inbegripa frågor som avser människans värdighet, skydd av minderåriga och utsatta vuxna samt djurskydd. …”

18 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2006/123 ska direktivet tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

19 Artikel 4 led 1 i nämnda direktiv definierar begreppet tjänst som ”all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel [57 FEUF]”.

20 Artikel 16 i nämnda direktiv har rubriken ”Frihet att tillhandahålla tjänster”. I punkterna 1 och 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.

Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls skall garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium ställa krav som inte respekterar följande principer:

a) Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

b) Nödvändighet: kravet skall motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

c) Proportionalitet: kravet skall vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

…

3. Den medlemsstat till vilken tjänsteleverantören förflyttar sig skall inte förhindras att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs, om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och som överensstämmer med punkt 1. …”

C. Ungersk rätt

21 I artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning föreskrivs att ett utländskt högre lärosäte endast får bedriva verksamhet avseende högre utbildning som leder till akademiska utbildningsbevis i Ungern om ”den ungerska regeringen och regeringen i den stat där det utländska högre lärosätet har sitt säte har kommit överens om att vara bundna av ett internationellt avtal om principiellt stöd till lärosätet att bedriva verksamhet i Ungern och – för det fall det är fråga om en federal stat där centralregeringen inte har behörighet att godkänna den bindande verkan av ett internationellt avtal – det föreligger en tidigare överenskommelse med centralregeringen” (nedan kallat kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal).

22 Enligt artikel 77.2 i lagen om högre utbildning gäller artikel 76.1 a i samma lag inte utländska högre lärosäten vars säte är beläget i ett land som är medlem i EES.

23 I artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning föreskrivs att utländska högre lärosäten som bedriver verksamhet i Ungern måste ha ställning som högre lärosäten som är erkända av staten i det land där de har sitt säte, men även ”rent faktiskt erbjuda högre utbildning” i det berörda landet (nedan kallat kravet att utbildning erbjuds i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte).

24 Enligt artikel 77.3 i lagen om högre utbildning är bestämmelserna i artikel 76.1 b i samma lag även tillämpliga på utländska högre lärosäten vars säte är beläget i ett land som är medlem i EES.

25 Artikel 115.7 i lagen om högre utbildning föreskrev att utländska högre lärosäten skulle uppfylla kraven enligt artikel 76.1 i nämnda lag senast per den 1 januari 2018. När det gällde federala stater skulle ett föregående avtal med centralregeringen ha ingåtts inom sex månader från offentliggörandet av 2017 års lag nr XXV, det vill säga före den 11 oktober 2017. Vidare klargjordes i bestämmelsen att utländska högre lärosäten som inte uppfyller kraven i denna lag skulle komma att fråntas sitt godkännande. Från och med den 1 januari 2018 får nya förstaårsstudenter inte längre antas till utbildningar som utländska högre lärosäten erbjuder i Ungern. Kurser som redan pågår vid denna tidpunkt får slutföras senast under läsåret 2020/2021, på oförändrade villkor enligt ett system med successiv avtrappning.

II. Det administrativa förfarandet

26 Kommissionen ansåg att Ungern – genom att anta 2017 års lag nr XXV – underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 9, 10, 13, 14 led 3 och 16 i direktiv 2006/123, och, alternativt, artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel XVII i GATS, artiklarna13, 14.3 och 16 i stadgan, och tillställde därför denna medlemsstat en formell underrättelse den 27 april 2017 med uppmaning att inkomma med yttrande inom en månad. Ungern svarade genom en skrivelse av den 25 maj 2017. I skrivelsen bestreds de påtalade fördragsbrotten.

27 Kommissionen avgav den 14 juli 2017 ett motiverat yttrande i vilket den påpekade följande:

– Genom att tvinga utländska högre lärosäten belägna utanför EES att ingå ett internationellt avtal såsom ett villkor för att kunna tillhandahålla utbildningstjänster, i enlighet med artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning, har Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS.

– Genom att förplikta utländska högre lärosäten att erbjuda högre utbildning i sina ursprungsländer, i enlighet med artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, har Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 16 i direktiv 2006/123 och under alla omständigheter enligt artiklarna 49 och 56 FEUF.

– Genom att förordna om de omtvistade åtgärderna har Ungern sina skyldigheter enligt artiklarna 13, 14.3 och 16 i stadgan.

28 Kommissionen förelade Ungern att inom en månad vidta nödvändiga åtgärder för att följa det motiverade yttrandet eller inkomma med yttrande.

29 I en skrivelse av den 17 juli 2017 begärde Ungern en förlängning av denna frist, vilket kommissionen inte beviljade.

30 Ungern besvarade det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den14 augusti 2017 i vilken de påtalade fördragsbrotten bestreds.

31 Den 11 september 2017 inkom nämnda medlemsstat med ett nytt yttrande till kommissionen i syfte att styrka jämförelsen mellan landets situation och situationen i andra medlemsstater samt att lämna kompletterande uppgifter om flera medlemsstater.

32 Den 26 september 2017 genomfördes ett expertmöte mellan representanter för kommissionen och Ungern.

33 Den 5 oktober 2017 översände kommissionen ett kompletterande motiverat yttrande till Ungern i vilket kommissionen gjorde gällande att genom att tvinga utländska högre lärosäten att erbjuda högre utbildning i sitt ursprungsland, i enlighet med artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, har Ungern även underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS.

34 Genom en skrivelse av den 6 oktober 2017 översände Ungern kompletterande uppgifter till kommissionen. Ungern förklarade att Amerikas förenta stater är den enda federala staten som inte är medlem i EES som ett föregående avtal i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning ska ingås med. Enligt de uppgifter som senare lämnades av ungerska myndigheter har ett sådant föregående avtal ingåtts inom den frist som inledningsvis föreskrevs i artikel 115.7 i lagen, vars slutdatum var den 11 oktober 2017.

35 Ungern besvarade det kompletterande motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 18 oktober 2017, i vilken nämnda medlemsstat informerade kommissionen om att det ungerska parlamentet, den 17 oktober 2017, antagit ett förslag till ändring av lagen om högre utbildning. Förslaget innebar bland annat att den frist som föreskrivs i artikel 115.7 i lagen för att uppfylla skyldigheterna i artikel 76.1 i samma lag skjuts fram till den 1 januari 2019.

36 Ungern angav vidare i samma skrivelse att lagen om kungörande av avtalet om samarbete om högre utbildning mellan den ungerska regeringen och delstaten Maryland (USA) om McDaniel Colleges utövande av verksamhet i Ungern hade offentliggjorts i *Magyar Közlöny* (Ungerns officiella tidning).

37 I en skrivelse av den 13 november 2017 tillställde Ungern slutligen kommissionen nya kompletterande uppgifter varmed det preciserades att det erfordrade internationella avtalet för att medicinska fakulteten vid universitetet i Heilongjiang Daxue (Kina) skulle kunna fortsätta sin verksamhet i Ungern hade undertecknats den 30 oktober 2017.

38 Mot denna bakgrund väckte kommissionen den 1 februari 2018 förevarande talan om fördragsbrott avseende de omtvistade åtgärderna.

39 Den 25 juli 2018 beslutade domstolens ordförande med stöd av artikel 53.3 i domstolens rättegångsregler att målet skulle avgöras med förtur.

III. Prövning av talan

A. Upptagande till prövning

1. Parternas argument

40 Ungern har i sitt svaromål gjort gällande att talan ska avvisas på grund av kommissionens agerande under det administrativa förfarandet och de rättsstridigheter som följer därav. Nämnda medlemsstat har anfört att kommissionen, utan att lämna någon motivering, har tvingat Ungern att yttra sig över först den formella underrättelsen och sedan det motiverade yttrandet inom en frist på en månad, i stället för inom den tvåmånadersfrist som vanligen tillämpas i administrativa förfaranden, trots att Ungern samtidigt behövde försvara sig i två andra parallella fördragsbrottsförfaranden med liknande frister. Kommissionen avslog därefter Ungerns ansökningar om förlängning av svarsfristen utan att lämna någon lämplig motivering.

41 Ett sådant beteende visar, enligt Ungern, att kommissionen inte försökt höra Ungern på ett lämpligt sätt, i strid med principen om lojalt samarbete och rätten till god förvaltning. Beteendet utgör även ett åsidosättande av Ungerns rätt att på ett ändamålsenligt sätt få göra gällande sina försvarsgrunder.

42 I sin duplik har Ungern vidare påpekat att kommissionen har försökt motivera sitt beteende genom att åberopa att de ungerska myndigheterna inte ville upphäva de omtvistade bestämmelserna i lagen om högre utbildning. En sådan omständighet kan emellertid inte åberopas för att motivera en förkortning av de frister som är tillämpliga på det administrativa förfarandet, utan att åsidosätta syftena med detta förfarande.

43 Ungern har vidare anfört att kommissionen på ett tydligt sätt låtit framskina att förevarande fördragsbrottsförfarande inletts enbart för att tillvarata Central European Universitys (CEU) intressen, och detta på rent politiska grunder, varför kommissionen grovt åsidosatt rätten till god förvaltning som stadfästs i artikel 41.1 i stadgan.

44 Kommissionen har bestritt att dessa argument är välgrundade.

2. Domstolens bedömning

45 Vad för det första gäller argumentet om de påstått orimligt korta svarsfrister som kommissionen förelagt Ungern, erinrar domstolen om att syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten tillfälle att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten eller att verkningsfullt göra gällande grunderna för sitt försvar mot kommissionens anmärkningar (dom av den 26 oktober 2006, kommissionen/Italien, C-371/04, EU:C:2006:668, punkt 9). Att detta förfarande genomförs på ett korrekt sätt är en nödvändig garanti enligt EUF-fördraget, inte enbart för att skydda den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att saken i ett eventuellt domstolsförfarande kommer att vara klart avgränsad (dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Tillfällig mekanism för omplacering av sökande av internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 91 och där angiven rättspraxis).

46 Dessa syften innebär att det åligger kommissionen att ge medlemsstaterna en skälig tidsfrist för att besvara den formella underrättelsen och rätta sig efter ett motiverat yttrande eller, i förekommande fall, förbereda sitt svaromål. Vid bedömningen av huruvida en angiven frist är skälig ska hänsyn tas till alla omständigheter som kännetecknar situationen i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Tillfällig mekanism för omplacering av sökande av internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

47 Korta tidsfrister kan således vara motiverade i särskilda situationer, särskilt när situationen kräver att man skyndsamt kommer till rätta med ett fördragsbrott eller när den berörda medlemsstaten har full kännedom om kommissionens ståndpunkt långt innan förfarandet inleds (dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Tillfällig mekanism för omplacering av sökande av internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 92).

48 I förevarande fall antog det ungerska parlamentet, den 4 april 2017, lag nr XXV enligt vilken högre lärosäten som inte uppfyller de villkor som numera uppställs i artikel 76.1 i lagen om högre utbildning dels kommer att fråntas sitt tillstånd att utöva verksamhet, dels inte längre har rätt att anta nya förstaårsstudenter från och med den 1 januari 2018 och att redan påbörjade kurser måste slutföras senast läsåret 2020/2021.

49 Den 27 april 2017 sände kommissionen en formell underrättelse till Ungern med uppmaning att yttra sig inom en månad. Den 14 juli 2017 utfärdade samma institution ett motiverat yttrande i vilket nämnda medlemsstat förelades en frist på en månad för att vidta nödvändiga åtgärder för att följa detta eller inkomma med yttrande.

50 Det framgår av ovannämnda omständigheter att den svarsfrist som förelades Ungern motiverades av att kommissionen ansåg att det fördragsbrott som lagts denna medlemsstat till last skyndsamt borde åtgärdas. Mot denna bakgrund framstår inte fristen på en månad som orimlig.

51 Till skillnad från vad den ungerska regeringen har gjort gällande ändras bedömningen inte av att kommissionen väckte förevarande fördragsbrottstalan först den 1 februari 2018. Kommissionen hade nämligen tidigare, genom en skrivelse av den 18 oktober 2017, informerats om att datumet för när de högre lärosäten som inte uppfyller villkoren i artikel 76.1 i lagen om högre utbildning inte längre får anta nya förstaårsstudenter skjutits fram till den 1 januari 2019.

52 Under alla omständigheter medför, såsom framgår av domstolens praxis, den omständigheten att kommissionen underställer det administrativa förfarandet korta tidsfrister inte i sig att en påföljande talan om fördragsbrott ska avvisas. Avvisning av talan är nämligen endast aktuellt om kommissionens agerande förhindrat den berörda medlemsstaten att på ett ändamålsenligt sätt bemöta kommissionens anmärkningar och därigenom medfört att rätten till försvar åsidosatts. Det ankommer på den berörda medlemsstaten att styrka ett sådant åsidosättande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar), C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

53 Ungern har i förevarande fall inte styrkt att så är fallet.

54 En genomgång av handläggningen av det administrativa förfarandet (se punkterna 26–37 ovan) visar tvärtom att Ungern – inom den av kommissionen föreskrivna fristen på en månad – inkommit med ett detaljerat yttrande angående den formella underrättelsen och därefter angående det motiverade yttrandet. Nämnda medlemsstat inkom därefter med nya yttranden i samma ärende genom tre skrivelser daterade den 11 september, den 6 oktober och den 13 november 2017, vilka samtliga godtogs av kommissionen. En analys av de handlingar som utväxlades under det administrativa förfarandet och av ansökan genom vilken talan väcktes visar slutligen att kommissionen vederbörligen beaktade samtliga synpunkter som Ungern hade framfört under förfarandets olika skeden, även dem som framställts efter det att de föreskrivna fristerna löpt ut.

55 Under dessa omständigheter saknar det relevans att liknande frister föreskrivits för Ungern under samma period i två andra fördragsbrottsförfaranden mot denna medlemsstat.

56 Vad för det andra beträffar Ungerns påstående att kommissionen inlett förevarande fördragsbrottsförfarande enbart för att tillvarata CEU:s intressen, och detta av rent politiska skäl, erinrar domstolen om att syftet med det förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF är att få till

stånd en objektiv fastställelse av att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 40 och där angiven rättspraxis). Inom ramen för ett sådant förfarande har kommissionen emellertid, enligt fast rättspraxis, ett utrymme för skönsmässig bedömning, med avseende på lämpligheten av att inleda ett sådant förfarande, över vilket domstolen inte kan utöva någon prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

57 Av det ovan anförda följer att förevarande fördragsbrottstalan kan tas upp till prövning.

B. Domstolens behörighet

1. Parternas argument

58 Ungern har gjort gällande att domstolen saknar behörighet att pröva förevarande fördragsbrottstalan såvitt avser kommissionens anmärkningar om åsidosättande av GATS.

59 Medlemsstaten har, för det första, gjort gällande att Europeiska unionen saknar befogenhet rörande området för högre utbildning enligt artikel 6 e FEUF, och att det följaktligen är de berörda medlemsstaterna som, på detta område, var och en för sig svarar för en eventuell underlåtelse att uppfylla sina skyldigheter enligt GATS.

60 Enligt allmänna folkrättsliga regler ankommer det, för det andra, uteslutande på de paneler och WTO:s överprövningsorgan som inrättats av tvistlösningsorganet att bedöma om lagen om högre utbildning är förenlig med de åtaganden som Ungern gjort enligt GATS.

61 Såsom följer av domstolens praxis (dom av den 10 september 1996, kommissionen/Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, punkterna 15 och 16), är kommissionen behörig att pröva genomförandet av ett WTO-avtal som blivit en integrerad del av unionsrätten inom ramen för relationerna mellan medlemsstaterna och unionens institutioner, men inte inom ramen för relationer mellan en medlemsstat och en tredje stat.

62 För det fall domstolen skulle bifalla kommissionens yrkande i den del det grundas på ett åsidosättande av GATS, skulle domstolen – genom sin självständiga tolkning av artiklarna i GATS och Ungerns bindningslista – träda förnär den exklusiva behörighet som tillkommer WTO:s medlemmar och de organ som utgör WTO:s system för tvistlösning att tolka WTO:s överenskommelser; detta skulle strida mot artikel 216.2 FEUF och i sin tur riskera att äventyra en enhetlig tolkning av GATS.

63 När domstolen väl slagit fast att en medlemsstat underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt GATS, skulle tredjestater nämligen inte längre ha något som helst intresse av att inleda ett förfarande inom ramen för WTO:s system för tvistlösning.

64 Kommissionen har, för det första, genmält att enligt artikel 207.4 FEUF omfattas handel med tjänster som avser utbildning av unionens exklusiva befogenhet, eftersom sådan handel omfattas av tillämpningsområdet för den gemensamma handelspolitiken. Genom att säkerställa att de åtaganden som följer av GATS iakttas, uppfyller medlemsstaterna således en skyldighet gentemot unionen som iklätt sig ansvaret för att avtalet genomförs på ett korrekt sätt.

65 Enligt artikel 216.2 FEUF ska, för det andra, de internationella avtal som ingås av unionen vara bindande för medlemsstaterna. Såsom följer av domstolens praxis (dom av den 10 september 1996, kommissionen/Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, punkt 15) omfattas ett bristande iakttagande från medlemsstaternas sida av dessa avtal av unionsrätten och utgör ett fördragsbrott som kan bli föremål för en talan med stöd av artikel 258 FEUF.

66 Då GATS utgör ett internationellt avtal som ingåtts av unionen, ankommer det således på kommissionen att se till att medlemsstaterna iakttar de internationella åtaganden som följer av avtalet för unionen, vilket framför allt gör det möjligt att förhindra att unionen ådrar sig internationellt ansvar i en situation där det föreligger en risk för att en tvist dras inför WTO.

67 Att WTO har ett system för tvistlösning saknar härvid relevans. Unionen är i egenskap av medlem i WTO skyldig att se till att de skyldigheter som åligger unionen enligt WTO-avtalen fullgörs på dess territorium. Tredjeländer är vidare inte bundna av vare sig tvistlösning, inom unionen, rörande internationella åtaganden som är bindande för unionen och dess medlemsstater, eller av domstolens tolkning av dessa internationella åtaganden.

2. Domstolens bedömning

68 Det är inledningsvis viktigt att erinra om att enligt artikel 258 FEUF kan en talan om fördragsbrott inte enbart syfta till att få fastställt att skyldigheter som följer av unionsrätten inte har uppfyllts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2002, kommissionen/Irland, C-13/00, EU:C:2002:184, punkt 13).

69 Domstolen har emellertid vid upprepade tillfällen slagit fast att ett internationellt avtal som unionen ingått, från och med avtalets ikraftträdande, utgör en integrerad del av unionens rättsordning (se, bland annat, dom av den 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punkterna 5 och 6, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73, och yttrande 1/17 (Ceta-avtalet EU–Kanada) av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 117).

70 Avtalet om upprättande av WTO – i vilket GATS ingår – undertecknades och godkändes därefter av unionen den 22 december 1994 genom beslut 94/800. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1995.

71 GATS ingår följaktligen i unionsrätten.

72 Vad för det första beträffar Ungerns invändning i punkt 59 ovan erinrar domstolen om att unionen enligt artikel 3.1 e FEUF har exklusiv befogenhet på området för den gemensamma handelspolitiken.

73 Domstolen har emellertid slagit fast att åtaganden som gjorts inom ramen för GATS omfattas av den gemensamma handelspolitiken (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/15 (Frihandelsavtal med Singapore) av den 16 maj 2017, EU:C:2017:376, punkterna 36 och 54).

74 Även om det följer av artikel 6 e FEUF att medlemsstaterna har en vittgående befogenhet på området för utbildning – unionen har nämligen endast befogenhet att ”vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder” på detta område – så omfattas åtaganden som gjorts inom ramen för GATS, inklusive åtaganden för att liberalisera handeln med privata utbildningstjänster, av unionens exklusiva befogenhet.

75 Det saknas således stöd för Ungerns påstående att det är de berörda medlemsstaterna som på området för handel med utbildningstjänster var och en för sig svarar för en eventuell underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt GATS.

76 Vad sedan för det andra gäller Ungerns invändning som det redogjorts för i punkterna 60–63 ovan gör domstolen följande bedömning. Det ska betonas att denna medlemsstat inte rent generellt bestrider domstolens behörighet enligt artikel 258 FEUF att pröva en talan om fastställelse av att en medlemsstat underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ett internationellt avtal som är bindande för unionen. Ungern har emellertid anfört att det är just det faktum att det föreligger ett tvistlösningssystem inom WTO, vilket bland annat är tillämpligt på de skyldigheter som åligger WTO:s medlemmar enligt GATS, som utgör hinder för att domstolen utövar denna behörighet.

77 Denna fråga har inte avgjorts av domstolen i praxis avseende relationen mellan unionens rättssystem och WTO:s regelverk.

78 Hittills har domstolen uttalat sig antingen inom ramen för en prövning av giltigheten av en av unionens sekundärrättsakter med hänvisning till att den skulle vara oförenlig med WTO:s regelverk (se, bland annat, dom av den 1 mars 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, punkterna 1 och 39 och där angiven rättspraxis), eller vid prövning av frågan om unionens eventuella utomobligatoriska skadeståndsansvar och genomförande av rätten till ersättning för lidna skador (se bland annat dom av den 9 september 2008, FIAMM m.fl./rådet och kommissionen, C-120/06 P och C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkterna 1 och 107).

79 I de mål som avgjordes genom de domar som nämns i föregående punkt var domstolen konfronterad med beslut från WTO som var till unionens nackdel och domstolen hade att ta ställning till olika aspekter av hur besluten genomförts, bland annat att WTO:s regelverk inte kan åberopas av berörda enskilda.

80 I förevarande fall har kommissionen däremot gjort gällande att vissa lagbestämmelser som antagits av en medlemsstat är oförenliga med GATS. Den aktuella medlemsstaten ska härigenom därför ha åsidosatt unionsrätten som detta internationella avtal utgör en del av. I avsaknad av ett beslut från tvistlösningsorganet där unionens eller en medlemsstats agerande förklaras oförenligt med WTO:s regelverk, uppstår inte frågan om dess eventuella genomförande.

81 Såsom framgår av punkt 66 ovan har kommissionen gjort gällande att syftet med förevarande fördragsbrottsförfarande är att undvika att unionen ådrar sig internationellt ansvar i en situation där det finns en risk för att en tvist dras inför WTO.

82 I artikel 3.2 i överenskommelsen om tvistlösning preciseras att WTO:s system för tvistlösning är ett grundläggande element för säkerhet och förutsebarhet i det multilaterala handelssystemet. Det tjänar till att skydda rättigheter och skyldigheter för WTO:s medlemmar och till att klargöra bestämmelserna i dessa avtal i enlighet med sedvanerättsliga regler för tolkning av folkrätt.

83 Enligt artikel 11 i överenskommelsen om tvistlösning bör en panel göra en objektiv bedömning av det ärende som tagits upp inför panelen, vilken ska inbegripa en objektiv bedömning av fakta i målet och av tillämpligheten av och förenligheten med relevanta berörda avtal. I artikel 17.13 i överenskommelsen stadgas att överprövningsorganet kan fastställa, ändra eller upphäva panelens rättsliga bedömningar och slutsatser. Dess behörighet är enligt artikel 17.6 i samma överenskommelse begränsad till prövning av rättsliga frågor i panelrapporten och till rättsliga tolkningar som gjorts av panelen. WTO:s medlemmar är i princip skyldiga att skyndsamt uppfylla rekommendationer och utslag från tvistlösningsorganet, vilket framgår av artikel 21.1 och 21.3 i överenskommelsen.

84 Härav följer att den kontroll som görs inom ramen för WTO:s tvistlösningssystem under vissa villkor kan utmynna i ett fastställande av att åtgärder som en av dess medlemmar vidtagit strider mot denna organisations regelverk. Nämnda kontroll kan i slutändan leda till att unionen, som är medlem i WTO, ådrar sig internationellt ansvar på grund av otillåtet handlande.

85 Det ska vidare påpekas att enligt artikel XVI.4 i avtalet om upprättande av WTO ska varje WTO-medlem säkerställa att dess interna rättsordning, inom olika delar av medlemmens territorium, står i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av WTO:s regelverk. En liknande skyldighet föreskrivs för övrigt i artikel I.3 a i GATS.

86 Det förhållandet att WTO har ett eget tvistlösningssystem är mot denna bakgrund inte bara irrelevant för domstolens behörighet enligt artikel 258 FEUF, utan det är även så att utövandet av denna behörighet är till fullo i överensstämmelse med den skyldighet varje medlem i WTO har att se till att dess skyldigheter enligt WTO:s regelverk iakttas.

87 Vidare ska det erinras om att unionen enligt fast rättspraxis är skyldig att utöva sin befogenhet med iakttagande av internationell rätt i dess helhet, inte enbart bestämmelserna i de internationella avtal som unionen är bunden av utan även allmänna folkrättsliga och sedvanerättsliga regler och principer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

88 Såsom framgår av artikel 3 i artiklarna om staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar, vilka utarbetats av Förenta Nationernas folkrättskommission och vilka FN:s generalförsamling noterat i resolution 56/83 av den 12 december 2001, och vilka innebär en kodifiering av folkrättslig sedvanerätt och är tillämpliga på unionen, är kvalificering såsom en ”folkrättsstridig handling” som en stat kan tillskrivas ansvar för uteslutande en folkrättslig fråga. En dylik kvalificering påverkas följaktligen inte av den bedömning av samma omständigheter som i förekommande fall görs enligt unionsrätten.

89 Kommissionen har i detta avseende visserligen med fog understrukit att bedömningen av det agerande som läggs den aktuella medlemsstaten till last som det åligger domstolen att göra enligt artikel 258 FEUF inte är bindande för övriga medlemmar i WTO. Det ska dock noteras att denna bedömning inte heller påverkar den bedömning som eventuellt görs av tvistlösningsorganet.

90 Det följer vidare av artikel 32 i artiklarna om staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar att den ansvariga staten inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att motivera sin underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som åligger denna stat enligt folkrätten.

91 Detta innebär således att varken unionen eller den berörda medlemsstaten, med avseende på WTO:s regelverk, kan åberopa domstolens bedömning av den nämnda medlemsstatens agerande inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF för att vägra att efterkomma de rättsverkningar som stadgas i WTO:s regelverk, för det fall tvistlösningsorganet fastställer att agerandet strider mot nämnda regelverk.

92 Utan att det påverkar de begränsningar som gäller för möjligheten att åberopa WTO:s regelverk i syfte att kontrollera lagenligheten av unionsinstitutionernas rättsakter inför unionsdomstolarna (se citerad rättspraxis i punkt 78 ovan) finns det anledning att påpeka följande. Den allmänna folkrättsliga principen om att ingångna avtal ska hållas (*pacta sunt servanda)*, som fastställs i artikel 26 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331), innebär att domstolen, vid tolkning och tillämpning av GATS, ska beakta den tolkning som tvistlösningsorganet har gjort av de olika bestämmelserna i avtalet. För det fall tvistlösningsorganet ännu inte tolkat berörda bestämmelser ankommer det på domstolen att tolka dem i överensstämmelse med de sedvanerättsliga tolkningsregler inom folkrätten som unionen är bunden av. En sådan tolkning ska ske med iakttagande av principen om att detta internationella avtal ska ärligt fullgöras, vilken stadgas i artikel 26.

93 Mot denna bakgrund godtar domstolen inte Ungerns argument om att domstolen saknar behörighet att pröva förevarande fördragsbrottstalan såvitt gäller anmärkningen om åsidosättande av GATS.

C. Prövning i sak

1. Kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal

94 För att pröva den första anmärkningen finns det anledning att först precisera omfattningen av Ungerns åtaganden i fråga om tjänster i form av högre utbildning med avseende på regeln om nationell behandling som finns i artikel XVII i GATS. Därefter kommer domstolen att pröva huruvida kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal ändrar konkurrensvillkoren till fördel för nationella tillhandahållare av sådana tjänster eller de tjänster de tillhandahåller i strid med nämnda bestämmelse och slutligen, för det fall domstolen kommer fram till att så är fallet, pröva Ungerns argument för att motivera ändringen enligt ett av de undantag som föreskrivs i artikel XIV i GATS.

a) Vilka rättsverkningar som ska tillskrivas Ungerns åtagande i fråga om tjänster i form av högre utbildning med avseende på regeln om nationell behandling i artikel XVII i GATS

1) Parternas argument

95 Kommissionen har, för det första, gjort gällande att det förhållandet att tjänster för privatfinansierad högre utbildning finns uppskrivet i Ungerns bindningslista och – såvitt gäller inrättande av en sådan kommersiell etablering som avses i artikel I.2 c i GATS (nedan kallat leveranssätt 3) – användningen av ordet ”inga” i den kolumn som avser ”begränsningar av nationell behandling” som avses i artikel XVII i avtalet medför att det inte finns några restriktioner i förhållande till detta åtagande och följaktligen att medlemsstaten är bunden fullt ut av sitt åtagande i detta avseende.

96 För det andra har denna institution anfört att det villkor som Ungern nämnt i kolumnen avseende ”begränsningar för marknadstillträde” som avses i artikel XVI i GATS, enligt vilket det ”för inrättande av undervisningsanstalter krävs att centrala myndigheter beviljar tillstånd härför”, inte kan anses gälla även regeln om nationell behandling enligt artikel XX.2 i GATS.

97 Kommissionen anser härvid inledningsvis att villkoret formulerats på ett så vagt och allmänt sätt att det gör det möjligt att ställa vilket specifikt krav som helst för att bevilja tillståndet, vilket strider mot lydelsen i artikel XX.1 a och b i GATS. Ett dylikt villkor för att beviljas förhandstillstånd äventyrar vidare själva syftet med att göra åtaganden enligt artiklarna XVI och XVII i GATS, såsom detta syfte anges i andra stycket i inledningen till GATS i form av att ”utvidga sådan [tjänstehandel] under öppenhet och fortlöpande liberalisering”. Även om det antas att detta villkor, som finns upptaget i kolumnen avseende ”begränsningar för marknadstillträde”, faktiskt tillämpas på nationell behandling, kan villkoret – såsom det är utformat – inte omfatta det specifika krav som föreskrivs i artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning. Detta krav innebär att den ungerska regeringen och regeringen i den stat där det utländska högre lärosätet har sitt säte har kommit överens om att vara bundna av ett internationellt avtal om principiellt stöd till detta lärosäte för att eventuellt bedriva verksamhet i Ungern.

98 Därefter har kommissionen gjort gällande att enligt de riktlinjer för upprättande av bindningslistor inom ramen för Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS), vilka antogs av WTO:s tjänstehandelsråd den 23 mars 2001 (S/L/92), kan bestämmelser om tillstånd inte anses som begränsningar för marknadstillträde enligt artiklarna XVI i GATS. Ungern kan därför inte gömma sig bakom kravet att ett förhandstillstånd ska beviljas för att tillbakavisa att det föreligger ett åsidosättande av principen om nationell behandling.

99 Kommissionen har slutligen gjort gällande att detta krav inte är en åtgärd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel XVI i GATS. I artikel XVI.2 i avtalet görs nämligen en uttömmande uppräkning av de begränsningar som omfattas av artikelns tillämpningsområde. Kravet finns emellertid inte med på denna lista och kan inte liknas vid någon av de åtgärder som nämns där.

100 Kommissionen drar beträffande leveranssätt 3 slutsatsen att Ungern åtagit sig att behandla tjänstetillhandahållare från tredjeländer som är medlemmar i WTO på ett sätt som inte är mindre fördelaktigt än den behandling denna medlemsstat ger sin nationella tillhandahållare.

101 Ungern har anfört att enligt artikel XX.2 i GATS har det villkor som skrivits in i kolumnen avseende ”begränsningar för marknadstillträde”, vilket preciseras i punkt 96 ovan, även verkningar i förhållande till skyldigheten att ge nationell behandling.

102 Samma medlemsstat har i övrigt gjort gällande att villkorets formulering i allmänna termer ger medlemsstaten rätt att bibehålla ett ”diskretionärt tillståndssystem” där denna stat fritt kan anpassa villkoren, vid behov genom att begränsa etableringen av utländska tillhandahållare och ställa krav på att ett internationellt avtal först ska ingås.

2) Domstolens bedömning

103 Enligt artikel XVII.1 i GATS ska varje medlem i WTO, för de sektorer som skrivits in i dess bindningslista och med iakttagande av de villkor och förbehåll som angetts i denna, medge tjänster och tillhandahållare av tjänster från en annan medlem i WTO en behandling som inte är mindre gynnsam än den som den medger sina egna tjänster av liknande slag och tillhandahållare av tjänster av liknande slag.

104 Beträffande marknadstillträde genom de leveranssätt som anges i artikel I i GATS, ska varje medlem i WTO, enligt artikel XVI.1 i GATS, bevilja tjänster och tillhandahållare av tjänster från varje annan medlem i WTO en behandling som inte är mindre gynnsam än den som föreskrivs i de villkor och begränsningar varom överenskommits och som angetts i dess bindningslista.

105 Slutligen stadgas i artikel XX.1 i GATS att varje medlem i WTO i en bindningslista ska ange de specifika åtaganden som den gör enligt del III i GATS, däribland även artiklarna XVI och XVII. För de sektorer inom vilka sådana åtaganden gjorts ska varje lista ange villkor och begränsningar för marknadstillträde samt villkor och förbehåll för nationell behandling. Nämnda bindningslistor utgör en integrerad del av GATS.

106 Det framgår följaktligen av artiklarna XVI, XVII och XX i GATS att en WTO-medlems bindningslista preciserar de åtaganden vederbörande gjort för varje sektor och varje leveranssätt. I en sådan lista preciseras bland annat villkor och begränsningar för ”begränsningar för marknadstillträde” samt villkor och förbehåll för ”begränsningar av nationell behandling” Dessa preciseringar är föremål för två separata kolumner.

107 Enligt artikel XX.2 i GATS gäller för övrigt att åtgärder som är oförenliga med både artikel XVI och XVII i detta avtal, av förenklingsskäl, endast ska skrivas in i kolumnen för ”begränsningar för marknadstillträde” i den berörda medlemmens bindningslista. I detta fall kommer inskriften underförstått att anses utgöra ett villkor eller ett förbehåll även med avseende på nationell behandling (se rapport från WTO:s panel av den 16 juli 2012, med rubriken ”Chine – Certaines mesures affectant les services de paiement électronique” (Kina – Åtgärder som påverkar elektroniska betaltjänster) (WT/DS 413/R), som antogs av tvistlösningsorganet den 31 augusti 2012, punkt 7.658).

108 Ett villkor som formellt skrivits in i listan enbart enligt artikel XVI i GATS gör det följaktligen möjligt att avvika från skyldigheten att medge nationell behandling som föreskrivs i artikel XVII endast om den typ av åtgärder som införs strider mot såväl den skyldighet som stadgas i artikel XVI som den som föreskrivs i artikel XVII i GATS (se rapport från WTO:s panel av den 16 juli 2012, med rubriken ”Chine – Certaines mesures affectant les services de paiement électronique” (Kina – Åtgärder som påverkar elektroniska betaltjänster) (WT/DS 413/R), som antogs av tvistlösningsorganet den 31 augusti 2012, punkt 7.658).

109 Bindningslistan som Ungern antagit (GATS/SC/40, av den 15 april 1994) innehåller en kolumn med rubriken ”begränsningar för marknadstillträde”. Beträffande tjänster i form av högre utbildning som tillhandahålls genom en kommersiell etablering uppställs villkoret att det för att grunda skolor krävs att centrala myndigheter beviljat ett förhandstillstånd.

110 Kolumnen avseende ”begränsningar av nationell behandling” innehåller kommentaren ”inga”, beträffande underkategorin tjänster i form av högre utbildning.

111 Mot denna bakgrund ska domstolen fastställa om villkoret avseende krav på förhandstillstånd, som nämns i punkt 109 ovan och som finns upptaget i kolumnen avseende ”begränsningar för marknadstillträde”, även är tillämpligt på skyldigheten att medge nationell behandling som föreskrivs i artikel XVII i GATS.

112 Det följer av räckvidden av den förenklingsregel som föreskrivs i artikel XX.2 i GATS, såsom denna preciserats i punkt 108 ovan, att ett villkor kan omfattas av regeln och följaktligen även tillämpas på artikel XVII i GATS endast om det är av diskriminerande karaktär.

113 Såsom följer av själva lydelsen i villkoret avseende krav på förhandstillstånd är villkoret emellertid avsett att gälla samtliga lärosäten, oberoende av ursprung, varför det inte kan anses diskriminerande. Regeln i artikel XX.2 i GATS kan därför inte tillämpas i förevarande fall. Det aktuella villkoret ger således inte Ungern möjlighet att åberopa något undantag från skyldigheten att medge nationell behandling enligt artikel XVII i GATS.

114 Mot denna bakgrund finner domstolen att kommissionen har stöd för sitt påstående att det förhållandet att Ungern skrivit in tjänster för privatfinansierad högre utbildning i sin bindningslista och – såvitt gäller leveranssätt 3 – att ordet ”inga” används i den kolumn som avser ”begränsningar av nationell behandling”, medför att det inte finns några restriktioner för denna medlemsstats åtaganden enligt artikel XVII i GATS avseende dessa tjänster.

b) Ändring av konkurrensvillkoren till fördel för liknande nationella tillhandahållare av tjänster

1) Parternas argument

115 Kommissionen har anfört att eftersom högre lärosäten med säte i ett av WTO:s medlemsländer som inte ingår i EES får tillhandahålla tjänster i form av högre utbildning i Ungern endast under förutsättning att den stat där deras säte är beläget först har ingått ett internationellt avtal med den ungerska regeringen, så ger ungerska bestämmelser dessa tillhandahållare av tjänster en mindre förmånlig behandling än den som ges såväl liknande ungerska tillhandahållare av tjänster som de tillhandahållare av tjänster som är etablerade i en EES-stat, vilket strider mot den skyldighet att medge nationell behandling som föreskrivs i artikel XVII i GATS.

116 Med hänvisning till lagen om högre utbildning har kommissionen tillagt att den ungerska regeringen har ett utrymme för skönsmässig bedömning såvitt gäller innehållet i avtalet och såvitt gäller beslutet att inleda förhandlingar i syfte att ingå ett sådant avtal. Det är således tillåtet för den aktuella regeringen att, även av godtyckliga skäl, vägra ingå ett sådant avtal, även om den stat där tillhandahållaren av tjänsten har sitt säte är beredd att göra detta.

117 Ungern har gjort gällande att det huvudsakliga syftet med kravet att det först ska ha ingåtts ett internationellt avtal är att intensifiera de diplomatiska ansträngningar som görs på det kulturpolitiska området. Den ungerska regeringen har vid flera tillfällen sagt sig vara redo att inleda förhandlingar och den vidtar alla åtgärder för att dessa ska kunna slutföras. Två avtal – ett med delstaten Maryland (Förenta staterna) och det andra med Folkrepubliken Kina – har undertecknats efter det att lagen om högre utbildning ändrats. Detta visar att den vidtagna åtgärden inte utgör ett villkor som är omöjligt att uppfylla.

2) Domstolens bedömning

118 Domstolen påpekar inledningsvis att kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal – vilket kräver att ett avtal sluts mellan Ungern och en annan stat som inte ingår i EES – under alla omständigheter endast kan påverka vissa utländska tillhandahållare av tjänster. Eftersom detta krav innebär att nämnda utländska tillhandahållare av tjänster påförs ytterligare ett villkor för att tillhandahålla tjänster i form av högre utbildning i Ungern, i förhållande till de villkor som gäller för tillhandahållare av liknande tjänster med säte i denna medlemsstat eller i en annan medlemsstat i EES, införs härigenom en till formen olik behandling i den mening som avses i artikel XVII.3 i GATS.

119 Domstolen kommer därför att pröva om kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal, genom att det införs en till formen olik behandling, ändrar konkurrensvillkoren i enlighet med denna bestämmelse till förmån för tillhandahållare av tjänster i form av högre utbildning som är etablerade i Ungern eller till förmån för deras tjänster.

120 Domstolen erinrar härvid om att detta krav, såsom det är utformat i artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning, innebär att Ungern förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning såväl vad gäller lämpligheten att ingå ett sådant avtal som vad gäller avtalets innehåll. Under dessa omständigheter är möjligheten, för högre lärosäten med säte i ett av WTO:s medlemsländer annat än ett medlemsland i EES, att bedriva verksamhet i Ungern helt underställd ungerska myndigheters utrymme för skönsmässig bedömning.

121 Detta leder till konkurrensmässiga nackdelar för tjänstetillhandahållare som har sitt säte i ett av WTO:s medlemsländer som inte är medlem i EES. Kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal måste därför anses ändra konkurrensvillkoren till förmån för ungerska tjänstetillhandahållare, i strid med artikel XVII i GATS.

c) Huruvida det föreligger skäl för åtgärden enligt artikel XIV i GATS

1) Parternas argument

122 Ungern har anfört att kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal är nödvändigt för att säkerställa allmän ordning och förhindra bedrägliga förfaranden. Detta krav gör det nämligen möjligt att försäkra sig om att den stat där det berörda lärosätet har sitt säte anser att denna tillhandahållare av tjänster ”är förtroendeingivande” och ger sitt stöd åt dennes framtida verksamhet i Ungern. Kravet gör det vidare möjligt att försäkra sig om att det berörda lärosätet iakttar regelverket i den stat där dess säte är beläget vilken i förekommande fall kräver att vissa villkor iakttas för att verksamhet ska kunna bedrivas i Ungern.

123 Nämnda medlemsstat har dessutom gjort gällande att det inte finns någon annan lösning som är förenlig med WTO:s regler och som gör det möjligt att uppnå de mål som eftersträvas av den ungerska lagstiftaren.

124 I motsats till vad kommissionen har förordat är det inte realistiskt att tillämpa relevant nationell lagstiftning på utländska högre lärosäten på samma sätt som på ungerska lärosäten.

125 Kommissionen har anfört att kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal inte kan motiveras utifrån något av de undantag som tillåts enligt GATS, i synnerhet de som föreskrivs i artikel XIV a och c under i och ii.

126 Ungern har närmare bestämt, enligt kommissionen, inte lämnat några uppgifter till stöd för sitt påstående att detta krav bidrar till att upprätthålla allmän ordning, och inte heller i detta sammanhang förklarat vad det genuina och tillräckligt allvarliga hotet mot det ungerska samhällets fundamentala intressen skulle bestå i. Vidare har Ungern inte närmare preciserat på vilket sätt kravet skulle vara nödvändigt för att uppnå syftet att upprätthålla allmän ordning för det fall detta visar sig styrkt, och inte heller förklarat varför det inte finns någon annan mindre ingripande lösning.

127 Kommissionen anser att just på grund av Ungerns utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att inleda förhandlingar med den stat där det utländska högre lärosätets säte är beläget, så respekterar detta krav under alla omständigheter inte det villkor som föreskrivs i artikel XIV i GATS. Enligt sistnämnda villkor ska åtgärder som eventuellt kan motiveras med avseende på denna artikel inte ”tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där likartade förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av tjänstehandel”.

2) Domstolens bedömning

128 Domstolen påpekar inledningsvis att artikel XIV i GATS förskriver under punkterna a och c i) att ingenting i detta avtal ska tolkas som hinder för att anta eller genomföra åtgärder som är nödvändiga dels för att skydda den allmänna moralen eller för att upprätthålla allmän ordning, dels för att säkerställa iakttagandet av lagar och andra författningar som inte är oförenliga med detta avtals bestämmelser, inbegripet sådana som hänför sig till förhindrandet av bedrägliga eller olagliga förfaranden eller för att åtgärda en utebliven betalning under ett tjänstehandelskontrakt.

129 Mot denna bakgrund ska det påpekas att de två syften som Ungern åberopat, det vill säga dels att upprätthålla allmän ordning, dels att säkerställa skydd mot bedrägliga förfaranden, faktiskt nämns i GATS.

130 Vad för det andra gäller prövningen av huruvida kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal är motiverat med avseende på syftet att upprätthålla allmän ordning, preciseras det i fotnot 5 till artikel XIV a i GATS att ”[u]ndantaget för allmän ordning får åberopas endast i de fall ett genuint och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets fundamentala intressen föreligger”.

131 Ungern har emellertid inte lagt fram några argument som på ett konkret och detaljerat sätt styrker på vilket sätt bedrivande av verksamhet på dess territorium i form av högre utbildning av lärosäten med säte i en stat som inte ingår i EES, i avsaknad av ett sådant avtal, skulle utgöra ett genuint och tillräckligt allvarligt hot mot ett för det ungerska samhället fundamentalt intresse.

132 Domstolen finner därför att kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal inte kan motiveras av Ungerns argument om upprätthållande av allmän ordning.

133 Vad för det tredje gäller syftet att förhindra bedrägliga förfaranden framgår det av Ungerns argumentation i detta avseende, vilken sammanfattas i punkt 122 ovan, att Ungern verkar anse att det är nödvändigt att först ingå ett internationellt avtal för att erhålla en garanti från den berörda tredjestaten att det utländska högre lärosätet kan anses tillförlitligt och härigenom förhindra risker i detta avseende.

134 Argumentationen kan emellertid inte motivera kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal.

135 Det följer nämligen av artikel XIV i GATS att de däri uppräknade undantagen inte får tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där likartade förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av tjänstehandel.

136 Domstolen delar härvid generaladvokatens åsikt – vilken i allt väsentligt framgår av punkterna 119 och 120 i förslaget till avgörande – att kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal ger Ungern möjlighet att godtyckligt hindra ett lärosäte från att ta sig in på den ungerska marknaden eller att bedriva verksamhet på denna marknad, eftersom ingående av ett sådant avtal, och följaktligen frågan huruvida villkoret är uppfyllt, till syvende och sist är helt avhängigt denna medlemsstats politiska vilja. Nämnda krav skiljer sig på detta sätt radikalt från ett villkor om att ett utländskt lärosätes trovärdighet ska intygas genom ett ensidigt uttalande från regeringen i den tredjestat där lärosätet har sitt säte.

137 Eftersom kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal är tillämpligt på utländska högre lärosäten som redan var verksamma på den ungerska marknaden, är det, under alla omständigheter, inte proportionerligt. Syftet att förhindra bedrägliga förfaranden kan nämligen uppnås på ett mer effektivt sätt genom att kontrollera sådana lärosätens verksamhet i Ungern och genom att, i förekommande fall, förbjuda fortsatt verksamhet för enbart dem beträffande vilka det kunnat styrkas att de ägnat sig åt sådana förfaranden.

138 Domstolen finner därför att kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal inte kan motiveras med Ungerns argument om förhindrande av bedrägliga förfaranden.

139 Mot denna bakgrund fastställer domstolen att Ungern, genom att anta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS.

2. Kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte

a) Artikel XVII i GATS

140 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, som kommissionens anmärkning avser, innebär att ett utländskt högre lärosäte som önskar utöva verksamhet i Ungern är skyldigt att erbjuda utbildning i den stat där dess säte är beläget, oavsett om denna stat är en medlemsstat eller en tredjestat. De argument som kommissionen har anfört till stöd för denna anmärkning avser vidare kravet att det berörda lärosätet ska erbjuda utbildning i den stat där det har sitt säte, oberoende av om kravet är tillämpligt på utländska högre lärosäten med säte i en medlemsstat eller en tredjestat. Med hänsyn till att artikel XVII i GATS, såsom påpekats i punkt 73 ovan, omfattas av den gemensamma handelspolitiken, är bestämmelsen relevant för prövningen av denna anmärkning endast i den mån kravet är tillämpligt på högre lärosäten med säte i en tredjestat som är medlem i WTO.

141 Omfattningen av Ungerns åtaganden enligt artikel XVII i GATS såvitt gäller tjänster i form av högre utbildning har preciserats i punkt 114 ovan. Domstolen kommer nu att pröva huruvida kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte, under förutsättning att det rör sig om en tredjestat som är medlem i WTO, ändrar konkurrensvillkoren till fördel för liknande nationella tillhandahållare av tjänster eller de tjänster de tillhandahåller, i strid med nämnda bestämmelse. För det fall så anses vara fallet, kommer domstolen att pröva de argument som Ungern har anfört för att motivera ändringen enligt ett av de undantag som föreskrivs i artikel XIV i GATS.

1) Ändring av konkurrensvillkoren till fördel för liknande nationella tillhandahållare av tjänster

i) Parternas argument

142 Kommissionen har anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte ändrar konkurrensvillkoren till fördel för nationella tillhandahållare av tjänster. Kravet strider därför mot skyldigheten att medge nationell behandling som det åligger Ungern att iaktta fullt ut enligt artikel XVII i GATS.

143 I synnerhet har kommissionen gjort gällande att GATS inte uppställer något krav på att tjänster ska tillhandahållas i ursprungslandet för att erkänna att den tillhandahållare av tjänster som åtnjuter de rättigheter som garanteras i avtalet besitter erforderliga egenskaper. I den mån kravet innebär att utländska tillhandahållare av tjänster hindras från att inledningsvis grunda ett lärosäte i Ungern, ska det anses diskriminerande i förhållande till dem.

144 Ungern har i tillämpliga delar hänvisat till den argumentation landet redogjort för i fråga om kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal.

ii) Domstolens bedömning

145 Domstolen erinrar inledningsvis om att Ungern, såsom följer av punkt 114 ovan, har åtagit sig att garantera full nationell behandling enligt artikel XVII i GATS för kommersiella etableringar tillhörande tillhandahållare av tjänster i form av högre utbildning.

146 Det ska dock påpekas att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte särskilt avser tillhandahållare av tjänster med säte i utlandet.

147 Det är därför viktigt att fastställa om kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte – genom att det inför en till formen olik behandling – ändrar konkurrensvillkoren till förmån för ungerska tillhandahållare av tjänster eller de tjänster de tillhandahåller i jämförelse med liknande tillhandahållare av tjänster som har sitt säte i en tredjestat som är medlem i WTO eller de tjänster som dessa tillhandahåller.

148 Domstolen konstaterar härvid att tillhandahållare av tjänster i form av högre utbildning vars säte är beläget i en tredjestat som är medlem i WTO och som önskar etablera sig i Ungern först måste grunda ett lärosäte i nämnda tredjestat och rent faktiskt erbjuda högre utbildning där.

149 Följden blir en konkurrensnackdel för berörda utländska tillhandahållare av tjänster. Kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte ändrar därmed konkurrensvillkoren till fördel för liknande ungerska tillhandahållare av tjänster.

2) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden

i) Parternas argument

150 För att motivera en sådan ändring av konkurrensvillkoren har Ungern åberopat dels syftet att upprätthålla allmän ordning, dels syftet att förhindra bedrägliga förfaranden.

151 Kommissionen har anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte inte kan motiveras med stöd av något av dessa syften. Ungern har enligt kommissionen i synnerhet inte lämnat några uppgifter till stöd för sitt påstående att kravet bidrar till att upprätthålla allmän ordning och inte heller förklarat vad det genuina och tillräckligt allvarliga hotet mot det ungerska samhällets fundamentala intressen består i. Vidare har Ungern enligt kommissionen inte närmare preciserat på vilket sätt kravet skulle kunna visa sig vara nödvändigt för att uppnå syftet att upprätthålla allmän ordning, för det fall detta visar sig styrkt, och inte heller förklarat varför det i så fall inte finns någon annan mindre ingripande lösning.

ii) Domstolens bedömning

152 De två syften som Ungern åberopat, det vill säga dels att upprätthålla allmän ordning, dels att förhindra bedrägliga förfaranden, anges, såsom följer av punkterna 128 och 129 ovan, i artikel XIV a respektive artikel XIV c i) i GATS.

153 Ungern har, utan att åberopa något ytterligare stöd härför, hänvisat till den argumentation landet redogjort för i fråga om kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal.

154 Härigenom har Ungern emellertid inte lagt fram några argument som på ett konkret och detaljerat sätt styrker på vilket sätt bedrivande av verksamhet på dess territorium i form av högre utbildning av lärosäten med säte i en stat som inte ingår i EES – varvid sådana lärosäten inte erbjuder någon utbildning i den stat där deras säte är beläget – skulle utgöra ett genuint och tillräckligt allvarligt hot mot ett för det ungerska samhället fundamentalt intresse som skulle göra det möjligt för denna medlemsstat att åberopa skäl som är hänförliga till upprätthållande av allmän ordning.

155 Genom att på detta sätt endast hänvisa till sin argumentation avseende kravet att det ska finnas ett föregående internationellt avtal, har Ungern inte lämnat några konkreta uppgifter som visar på vilket sätt kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte skulle vara nödvändig för att förhindra bedrägliga förfaranden.

156 Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern, genom att anta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, har, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en tredjestat som är medlem i WTO, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS.

b) Artikel 49 FEUF

1) Huruvida artikel 49 FEUF är tillämplig

i) Parternas argument

157 Ungern har gjort gällande att de utbildningar som erbjuds av lärosäten som huvudsakligen finansieras av privata medel inte kan betraktas som ”ekonomisk verksamhet” i den mening som avses i EUF-fördraget, när det – såsom är fallet med CEU – är tillhandahållaren av tjänster själv som finansierar utbildningsverksamheten. Av detta följer att artikel 49 FEUF inte är tillämplig i förevarande mål.

158 Kommissionen har, tvärtom, gjort gällande att tjänster i form av högre utbildning som tillhandahålls mot vederlag av privata lärosäten utgör tjänster i den mening som avses i EUF-fördraget. Privata lärosäten som utövar utbildnings- och forskningsverksamhet i Ungern på ett stadigvarande och kontinuerligt sätt har följaktligen fog för att åberopa etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.

ii) Domstolens bedömning

159 I artikel 49.1 FEUF stadgas att inom ramen för bestämmelserna i kapitel 2 avdelning IV i tredje delen av EUF-fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas.

160 Det ska härvid påpekas att domstolen slagit fast att det utgör en ekonomisk verksamhet som omfattas av detta kapitel 2 att mot vederlag organisera högre utbildning, såvida verksamheten i fråga bedrivs i en medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat på ett stadigvarande och kontinuerligt sätt, med utgångspunkt i ett huvud- eller lokalkontor i förstnämnda medlemsstat (dom av den 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punkt 39).

161 I förevarande fall är artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning tillämplig på högre lärosäten utan någon som helst åtskillnad beroende på om de erbjuder utbildning som leder till akademiskt utbildningsbevis mot vederlag eller inte.

162 Domstolen har vidare slagit fast att en situation där ett bolag, som har bildats enligt lagstiftningen i en medlemsstat i vilken det har sitt stadgeenliga säte, önskar upprätta en filial i en annan medlemsstat omfattas av etableringsfriheten. Det saknar härvid betydelse att bolaget har bildats i den första medlemsstaten endast i syfte att etableras i den andra medlemsstaten för att där driva sin huvudsakliga, eller hela, ekonomiska verksamhet (dom av den 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 38).

163 Kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte omfattas följaktligen av artikel 49 FEUF, i den mån detta krav är tillämpligt på ett högre lärosäte som har sitt säte i en annan medlemsstat än Ungern och erbjuder utbildning i sistnämnda stat mot vederlag.

2) Huruvida det föreligger en inskränkning

i) Parternas argument

164 Ett krav på att berörda högre lärosäten ska uppfylla specifika villkor, med tillämpning av artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, i den medlemsstat där deras säte är beläget för att kunna grunda ett annat lärosäte i Ungern, utgör, enligt kommissionen, en inskränkning i etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF.

165 En medlemsstat får i synnerhet inte vägra ett rättssubjekt att komma i åtnjutande av fördelar som är kopplade till etableringsfriheten med motiveringen att rättssubjektet i fråga inte bedriver någon ekonomisk verksamhet i den medlemsstat där det bildats.

166 Ungern har alternativt anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte inte inskränker etableringsfriheten. Kravet är nämligen kopplat till att en verksamhet bedrivs, inte till bolagsbildande. Framför allt hindrar det inte ett utländskt högre lärosäte från att bilda en filial i Ungern, till exempel inom ramen för ett lokalkontor. Inte heller begränsar det möjligheten att välja lärosätets juridiska form utan föreskriver endast – såvitt gäller tillhandahållare av tjänster som redan är etablerade i Ungern genom ett lokalkontor – ett villkor som innebär att verksamhet i form av högre utbildning ska bedrivas.

ii) Domstolens bedömning

167 Det framgår av domstolens praxis att varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt ska anses utgöra en inskränkning i denna frihet (dom av den 6 september 2012, kommissionen/Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, punkt 26).

168 I förevarande fall krävs enligt artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning att berörda tillhandahållare av tjänster som önskar tillhandahålla tjänster i Ungern i form av högre utbildning genom ett fast driftsställe faktiskt erbjuder högre utbildning i den stat där deras säte är beläget.

169 Ett sådant krav gör dock att det blir mindre attraktivt att utöva etableringsfriheten i Ungern för medborgare i en annan medlemsstat som önskar etablera sig i Ungern för att i det landet tillhandahålla tjänster i form av högre utbildning.

170 Kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte utgör därför en inskränkning i etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF.

3) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden

i) Parternas argument

171 Ungern har anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte är nödvändigt för att säkerställa allmän ordning och förhindra bedrägliga förfaranden. Kravet är även nödvändigt för att garantera kvaliteten på de berörda lärosätenas utbildningsutbud i Ungern. Detta gör sig i desto högre grad gällande då de utbildningsbevis som utfärdas av dessa lärosäten är officiella handlingar som producerar rättsverkningar.

172 Samma medlemsstat har därefter gjort gällande att det nämnda kravet är ett redskap som gör det möjligt att på ett lämpligt sätt garantera att dylika syften iakttas, i det att behörig myndighet härigenom kan förvissa sig om att det verkligen föreligger en faktisk och laglig verksamhet i det land där tjänstetillhandahållaren har sitt säte, och detta för att garantera en universitetsutbildning i Ungern som håller hög kvalitet.

173 Med detta sagt har Ungern påpekat att landets myndigheter i praktiken inskränker sig till att undersöka den högre utbildningsverksamheten, redan utfärdade utbildningsbevis, den utbildning som utmynnar i dessa utbildningsbevis, det vill säga villkor och kursplan, samt den undervisande personalens kvalifikationer.

174 Slutligen finns det enligt Ungern inga mindre ingripande åtgärder då syftet att garantera en högre utbildning av hög kvalitet inte kan uppnås på annat sätt än genom att undersöka den verksamhet som bedrivs i den stat där lärosätet har sitt säte. Eftersom högre utbildning under alla förhållanden inte varit föremål för någon harmonisering på unionsnivå, har medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme på detta område.

175 Kommissionen har för det första anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte inte svarar mot något av de syften som Ungern har åberopat. Ungern har nämligen inte åberopat några övertygande argument om skälen till varför detta krav skulle vara motiverat och proportionerligt med avseende på dessa syften. Inte heller har Ungern angett vad de missbruk består i som nämnda syften skulle göra det möjligt att undvika.

176 Kommissionen har särskilt gjort gällande att det nämnda kravet är olämpligt då kvaliteten på den utbildning som erbjuds i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte inte ger någon anvisning om kvaliteten på den utbildning som ges i Ungern. Om syftet verkligen var att förhindra bedrägeri och missbruk, borde Ungern ha antagit specifika regler i detta avseende.

177 Kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte är slutligen oproportionerligt. Informationsutbyte med kvalitetssäkringsorgan och/eller godkännande från den stat där det berörda lärosätet har sitt säte, vilket förordas i rådets slutsatser av den 20 maj 2014 om kvalitetssäkring inom utbildningen (EUT C 183, 2014, s. 30), liksom ett stärkt samarbete inom EES mellan myndigheter med ansvar för högre utbildning, utgör mindre ingripande alternativa lösningar.

ii) Domstolens bedömning

178 Enligt domstolens fasta praxis kan inskränkningar i etableringsfriheten endast vara motiverade om de för det första grundas på tvingande skäl av allmänintresse och de för det andra iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de ska vara ägnade att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 166).

179 Det ankommer vidare på den berörda medlemsstaten att visa att dessa kumulativa villkor är uppfyllda (dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar), C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 77).

180 I förevarande fall har Ungern för det första åberopat nödvändigheten att upprätthålla allmän ordning.

181 Det är härvid viktigt att erinra om att inom ramen för de grundläggande rättigheter som garanteras i fördragen kan skäl hänförliga till allmän ordning endast åberopas då det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (dom av den 19 juni 2008, kommissionen/Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, punkt 50).

182 Ungern har emellertid nöjt sig med att hävda att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte ger den behöriga myndigheten möjlighet att förvissa sig om att det verkligen föreligger en faktisk och laglig verksamhet i det land där den aktuella tjänstetillhandahållaren har sitt säte. Såsom konstaterats i punkt 154 ovan har Ungern inte lagt fram några argument som på ett konkret och detaljerat sätt styrker på vilket sätt det faktum att sådana lärosäten bedriver verksamhet i form av högre utbildning i Ungern skulle utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett för det ungerska samhället fundamentalt intresse, om inte detta krav uppfylls.

183 Domstolen finner följaktligen att det inte visats att det föreligger ett sådant hot i förevarande fall.

184 Ungern har för det andra åberopat syftet att förhindra bedrägliga förfaranden. Utan att framlägga vidare stöd för sina argument synes denna medlemsstat anse att utländska högre lärosätens tillträde till den ungerska marknaden medför en risk för att sådana förfaranden ska breda ut sig.

185 Genom att utgå från en allmän presumtion har Ungern inte – trots att bevisbördan härför åligger denna medlemsstat, såsom påpekats i punkt 179 ovan – visat vad en dylik risk rent konkret består i, och inte heller på vilket sätt kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte skulle göra det möjligt att förhindra en sådan risk.

186 Domstolen delar under alla omständigheter generaladvokatens bedömning i punkt 185 i förslaget till avgörande, nämligen att Ungern inte har förklarat varför syftet att förhindra bedrägliga förfaranden inte kan uppnås om det vore möjligt för en tillhandahållare av tjänster som inte först erbjuder högre utbildning i den medlemsstat där denne har sitt säte att med alla medel styrka att vederbörande följer regleringen i denna stat och uppfyller krav på tillförlitlighet.

187 Det syfte som Ungern åberopat som avser att säkerställa en högre utbildning av hög kvalitet kan, för det tredje, förvisso motivera inskränkningar i etableringsfriheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punkt 46).

188 Domstolen finner dock anledning att påpeka att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte inte innehåller några preciseringar om vilken kvalitetsnivå som fordras för den utbildning som det utländska lärosätet erbjuder i den stat där dess säte är beläget. Kravet säger för övrigt inte heller något i förväg om kvalitén på den undervisning som kommer att ges i Ungern. Det kan således, under alla omständigheter, inte garantera att detta syfte uppnås.

189 Av dessa överväganden följer att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte inte kan motiveras av Ungerns argument om upprätthållande av allmän ordning. Inte heller kan det motiveras av tvingande skäl av allmänintresse för att förhindra bedrägliga förfaranden och nödvändigheten att säkerställa en hög kvalitetsnivå på den högre utbildningen.

190 Mot denna bakgrund finner domstolen att Ungern, genom att anta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, i den mån den bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en annan medlemsstat, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 FEUF.

c) Artikel 16 i direktiv 2006/123 och, alternativt, artikel 56 FEUF

1) Huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt

i) Parternas argument

191 Ungern har gjort gällande att de utbildningar som erbjuds av lärosäten som huvudsakligen finansieras av privata medel inte kan betraktas som ”ekonomisk verksamhet” i den mening som avses i artikel 4 led 1 i direktiv 2006/123, när det – såsom är fallet med CEU – är tillhandahållaren av tjänster själv som finansierar utbildningsverksamheten. Nämnda direktiv är således inte tillämpligt i förevarande fall.

192 Kommissionen har hävdat att enligt artikel 2 i direktiv 2006/123 – liksom enligt artikel 4 led 1 i samma direktiv som hänvisar till definitionen av tjänster enligt EUF-fördraget – omfattar direktivets tillämpningsområde undervisningsverksamhet och utbildning som huvudsakligen finansieras av privata ekonomiska bidrag. Privata lärosäten som utövar tillfällig utbildnings- och forskningsverksamhet i Ungern har därför fog för att åberopa friheten att tillhandahålla tjänster enligt detta direktiv.

ii) Domstolens bedömning

193 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2006/123 ska direktivet tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

194 Enligt artikel 4 led 1 i direktivet avses med ”tjänst” all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 57 FEUF.

195 I förevarande fall avser artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning rent allmänt utbildningstjänster som kan tillhandahållas av utländska högre lärosäten i Ungern, och följaktligen även utbildning som tillhandahålls mot ekonomisk ersättning. Sådant tillhandahållande utgör förvärvsverksamhet i den mening som avses i artikel 4 led 1 i direktiv 2006/123. Nämnda direktiv är följaktligen tillämpligt i förevarande fall.

2) Huruvida det föreligger en inskränkning

i) Parternas argument

196 Kommissionen har anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, vilken garanteras i artikel 16 i direktiv 2006/123, eftersom kravet även avser högre lärosäten som har för avsikt att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster i Ungern. Alternativt har kommissionen hävdat att kravet strider mot artikel 56 FEUF.

197 Ungern har bestritt detta argument.

ii) Domstolens bedömning

198 Domstolen erinrar inledningsvis om att den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls enligt artikel 16.1 andra stycket i direktiv 2006/123 bland annat ska garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

199 I förevarande fall krävs enligt artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning att berörda lärosäten erbjuder högre utbildning i den stat där deras säte är beläget.

200 Mot bakgrund av direktiv 2006/123 innebär ett sådant krav – genom att uppställa ytterligare ett krav för tillhandahållare av tjänster med säte i en annan medlemsstat – en inskränkning i dessa tillhandahållares rätt att fritt bedriva verksamhet i form av högre utbildning i Ungern, i det fall de önskar bedriva sin verksamhet först i Ungern snarare än i den medlemsstat där deras säte är beläget, liksom i de fall de avser att bedriva sådan verksamhet uteslutande i Ungern.

3) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden

i) Parternas argument

201 Ungern har anfört att kravet att utbildning ska erbjudas i den medlemsstat där det berörda lärosätet har sitt säte är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning. Ungern har i tillämpliga delar hänvisat till sin argumentation avseende åsidosättande av artikel 49 FEUF.

202 Kommissionen anser att Ungern inte visat att utbildningstjänster som tillfälligt tillhandahålls av högre lärosäten med säte i en medlemsstat påverkar den allmänna ordningen i Ungern, vilket krävs enligt artikel 16.3 i direktivet 2006/123.

ii) Domstolens bedömning

203 Enligt artikel 16.3 i direktiv 2006/123 har den medlemsstat till vilken tjänsteleverantören förflyttar sig möjlighet att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs, om detta är motiverat av skäl som avser bland annat allmän ordning och allmän säkerhet och som överensstämmer med punkt 1 i artikel 16.

204 Det ska dock erinras om – såsom följer av den rättspraxis som citeras i punkt 181 ovan, vilken skäl 41 i direktiv 2006/123 hänvisar till – att skäl som avser allmän ordning och allmän säkerhet bland annat förutsätter att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Såsom konstaterats i punkterna 154 och 182 ovan har Ungern inte lagt fram några argument som på ett konkret och detaljerat sätt styrker på vilket sätt det faktum att lärosäten med säte i en annan medlemsstat bedriver verksamhet i form av högre utbildning i Ungern skulle utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett för det ungerska samhället fundamentalt intresse, om inte kravet att utbildning ska erbjudas i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte uppfylls.

205 Domstolen anser därför att kravet inte är motiverat med avseende på artikel 16.3 i direktiv 2006/123.

206 Det följer av vad som anförts ovan att Ungern, genom att anta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, i den mån den bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en annan medlemsstat, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 16 i direktiv 2006/123. Det är följaktligen inte nödvändigt att pröva huruvida denna medlemsstat har åsidosatt artikel 56 FEUF, då kommissionen endast åberopat ett sådant åsidosättande i andra hand.

207 Mot denna bakgrund fastställer domstolen att Ungern, genom att anta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning, har, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en tredjestat som är medlem i WTO, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS och, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en annan medlemsstat, sina skyldigheter enligt artikel 49 FEUF och artikel 16 i direktiv 2006/123.

3. Artiklarna 13, 14.3 och 16 i stadgan

a) Huruvida stadgan är tillämplig

1) Parternas argument

208 Kommissionen har gjort gällande att när medlemsstater verkställer skyldigheter som åvilar dem enligt internationella avtal som unionen ingått, likt GATS, innebär detta att de ”tillämpar unionsrätten” i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. De är således, enligt kommissionen, skyldiga att iaktta bestämmelserna i stadgan.

209 I den mån artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning inskränker de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget, direktiv 2006/123 och GATS, måste denna bestämmelse enligt kommissionen vara förenlig med stadgan.

210 Ungern har anfört att en nationell åtgärd som åsidosätter de åtaganden som medlemsstaterna gjort inom ramen för GATS inte kan anses utgöra en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

211 Eftersom varken bestämmelserna i EUF-fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster eller bestämmelserna i direktiv 2006/123, enligt Ungern, är tillämpliga i förevarande fall och eftersom de omtvistade åtgärderna följaktligen inte utgör en inskränkning i strid med de grundläggande friheter som stadgas i EUF-fördraget eller i direktiv 2006/123, omfattas de inte heller av unionsrättens tillämpningsområde; stadgan saknar därför relevans.

2) Domstolens bedömning

212 Vad beträffar medlemsstaternas åtgärder, klargörs stadgans tillämpningsområde i artikel 51.1 i stadgan. I denna bestämmelse föreskrivs att bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa ”tillämpar unionsrätten”.

213 GATS utgör, såsom påpekades i punkt 71 ovan, en del av unionsrätten. När medlemsstaterna verkställer sina skyldigheter enligt detta avtal, inklusive den skyldighet som uppställs i artikel XVII.1 häri, ska de följaktligen anses tillämpa unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

214 När en medlemsstat gör gällande att en åtgärd som den har vidtagit, och som inskränker en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget, är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse som erkänns i unionsrätten, ska en sådan åtgärd anses utgöra tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, vilket innebär att den måste vara förenlig med de grundläggande rättigheter som slås fast i stadgan (dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar) C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 101 och där angiven rättspraxis). Detsamma gäller artikel 16 i direktiv 2006/123.

215 De omtvistade åtgärderna måste således vara förenliga med de grundläggande rättigheter som föreskrivs i stadgan.

216 Det ska under dessa omständigheter prövas huruvida dessa åtgärder begränsar de grundläggande rättigheter som kommissionen har åberopat och, om så är fallet, huruvida de ändå är motiverade, såsom Ungern har gjort gällande.

b) Huruvida det föreligger en begränsning av de berörda grundläggande rättigheterna

1) Parternas argument

217 Enligt kommissionen påverkar de omtvistade åtgärderna, för det första, den akademiska friheten som garanteras i artikel 13 i stadgan och, för det andra, friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten vilka föreskrivs i artikel 14.3 respektive i artikel 16 i stadgan.

218 Vad gäller den akademiska friheten anser kommissionen att åtgärderna påverkar utländska högre lärosätens möjlighet att fritt genomföra forskningsarbeten i Ungern och sprida kunskap och forskningsrön.

219 Vad gäller friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten anser kommissionen att de omtvistade åtgärderna begränsar enskildas rätt att utöva näringsverksamhet och företags rätt att åtnjuta en viss stabilitet i sin verksamhet.

220 Ungern har beträffande den akademiska friheten gjort gällande att det faktum att ett högre lärosäte måste uppfylla vissa rättsliga skyldigheter inte påverkar vare sig det berörda lärosätets eller dess personals akademiska frihet. Sådana skyldigheter har nämligen inte någon ofrånkomlig inverkan på möjligheten att bedriva vetenskaplig verksamhet. Detta gäller såväl ur ett institutionellt som ur ett personligt perspektiv.

221 När det gäller friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten har Ungern inte bestritt att de omtvistade åtgärderna innebär en begränsning av den förstnämnda friheten.

2) Domstolens bedömning

222 Vad för det första gäller den akademiska friheten, så garanteras denna i allmänna ordalag i artikel 13 andra meningen i stadgan vari föreskrivs att ”[d]en akademiska friheten ska respekteras”.

223 Enligt artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar sådana rättigheter som garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

224 I Europakonventionen hänvisas förvisso inte till den akademiska friheten. Det följer dock av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att denna frihet att kopplad till bland annat yttrandefriheten som stadfästs i artikel 10 i Europakonventionen (Europadomstolen, 15 april 2014, Hasan Yazıcı mot Turkiet, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, § 55 och 69, och Europadomstolen, 27 maj 2014, Mustafa Erdoğan m.fl. mot Turkiet, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40 och 46), vilket även finner stöd i den kommentar till artikel 13 i stadgan som återfinns i Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17).

225 Utifrån detta specifika perspektiv ska den akademiska friheten, såväl inom forskning som inom undervisning, garantera yttrandefrihet och handlingsfrihet, frihet att sprida uppgifter liksom frihet att utan begränsningar söka och sprida kunskap och sanning. Denna frihet är inte begränsad till akademisk eller vetenskaplig forskning, utan omfattar även friheten för akademiskt verksamma personer att fritt uttrycka sin ståndpunkt och sina åsikter (Europadomstolen, 27 maj 2014, Mustafa Erdoğan m.fl. mot Turkiet, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

226 Domstolen delar härvid generaladvokatens påpekande i punkterna 145 och 146 i förslaget till avgörande att begreppet ”akademisk frihet” ska ges en vidare innebörd.

227 För att belysa olika aspekter av den akademiska friheten och fastställa om de omtvistade åtgärderna utgör en begränsning av denna frihet, finner domstolen det lämpligt att beakta innehållet i den rekommendation 1762(2006) som Europarådets parlamentariska församling antog den 30 juni 2006 med rubriken ”Den akademiska friheten och universitetens självständighet”. Av denna rekommendation framgår att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension då det är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva undervisning och forskning att ingå i en infrastruktur. Relevant är även punkt 18 i rekommendationen om villkoren för lärare inom högre utbildning, som antogs av generalkonferensen för Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco), den 11 november 2017 vid dess 29:e sammanträde i Paris den 21 oktober–12 november 1997. I denna punkt 18 stadgas att ”självständighet är det institutionella uttrycket för akademisk frihet och är ett nödvändigt villkor för att lärare och högre lärosäten ska kunna utföra sitt uppdrag”. I punkt 19 i samma rekommendation preciseras att ”det åligger medlemsstaterna att skydda de högre lärosätenas självständighet från alla typer av hot, oavsett var de kommer ifrån”.

228 Mot denna bakgrund anser domstolen att de omtvistade åtgärderna kan äventyra den akademiska verksamhet som berörda utländska högre lärosäten bedriver i Ungern och följaktligen beröva berörda akademiskt verksamma personer den självständiga infrastruktur som är nödvändig för att de ska kunna bedriva sin vetenskapliga forskning och undervisning. Nämnda åtgärder är således av sådan art att de kan begränsa den akademiska friheten vilken skyddas i artikel 13 i stadgan.

229 Vad för det andra gäller friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten stadfästs dessa i artikel 14.3 respektive artikel 16 i stadgan.

230 Enligt artikel 14.3 i stadgan ska friheten att inrätta undervisningsanstalter med iakttagande av de demokratiska principerna respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter.

231 Vidare föreskrivs det i artikel 16 i stadgan att näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

232 Domstolen påpekar inledningsvis att det följer av förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna att friheten att inrätta undervisningsanstalter, offentliga eller privata, garanteras som en av aspekterna på friheten att inrätta och driva verksamhet. De ska därför prövas tillsammans.

233 Domstolen konstaterar härvidlag att de omtvistade åtgärderna gör det osäkert eller till och med omöjligt att inrätta en högre undervisningsanstalt i Ungern eller att i landet fortsätta att driva en redan existerande undervisningsanstalt.

234 Åtgärderna ska därför anses begränsa såväl friheten att inrätta undervisningsanstalter som garanteras i artikel 14.3 i stadgan som näringsfriheten vilken garanteras i artikel 16 i densamma.

c) Huruvida skäl föreligger som motiverar åtgärden

1) Parternas argument

235 Ungern har anfört att de omtvistade åtgärderna är motiverade med avseende på de krav som uppställs i artikel 52.1 i stadgan.

236 Vad särskilt gäller friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten har denna medlemsstat gjorde gällande att de ska utövas med iakttagande av de demokratiska principerna och enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. En medlemsstat kan således inte läggas till last för att ha genomfört en rättsstridig begränsning när denna stat reglerar en ekonomisk verksamhet i syfte att ge andra rättssubjekt möjlighet att utöva dessa friheter.

237 Kommissionen har gjort gällande att de begränsningar som de omtvistade åtgärderna medför för de friheter som stadfästs i artiklarna 13, 14.3 respektive 16 i stadgan inte framstår som motiverade med hänsyn till kraven i artikel 52.1 i stadgan.

238 Ungern har nämligen, enligt kommissionen, inte i förevarande fall visat att de begränsningar som de omtvistade åtgärderna medfört för den akademiska friheten och för friheten att inrätta undervisningsanstalter svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Inte heller har det visats att åtgärderna är proportionerliga.

2) Domstolens bedömning

239 Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

240 I förevarande fall har domstolen slagit fast i punkterna 132, 138, 154, 155 och 189 ovan att de omtvistade åtgärderna inte var motiverade av något av de mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen och som Ungern har åberopat.

241 Nämnda åtgärder – som begränsar de rättigheter som skyddas i artiklarna 13, 14.3 respektive 16 i stadgan – svarar följaktligen under alla förhållanden inte mot nämnda mål av allmänt samhällsintresse, såsom domstolen påpekat i punkterna 228 och 234 ovan.

242 Mot denna bakgrund fastställer domstolen att Ungern, genom att anta de omtvistade åtgärderna, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 13, 14.3 och 16 i stadgan.

243 Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden fastställer domstolen följande:

– Genom att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 a i lagen om högre utbildning har Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS.

– Genom att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 b i lagen om högre utbildning har Ungern, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en tredjestat som är medlem i WTO, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i GATS och, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en annan medlemsstat, sina skyldigheter enligt artikel 49 FEUF och artikel 16 i direktiv 2006/123.

– Genom att vidta de omtvistade åtgärderna har Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 13, 14.3 och 16 i stadgan.

Rättegångskostnader

244 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Genom att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 a i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning), i dess lydelse enligt Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lag nr XXV från år 2017, om ändring av lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning), som uppställer som krav för att utländska högre lärosäten belägna utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska få bedriva verksamhet i form av högre utbildning som leder till akademiska utbildningsbevis i Ungern att den ungerska regeringen och regeringen i den stat där det berörda lärosätet har sitt säte har kommit överens om att vara bundna av ett internationellt avtal, har Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i allmänna tjänstehandelsavtalet, som återfinns i bilaga 1 B till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen, som undertecknades i Marrakech och godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994).**

2) **Genom att vidta den åtgärd som föreskrivs i artikel 76.1 b i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning), i dess lydelse enligt Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lag nr XXV från år 2017, om ändring av lag nr CCIV från år 2011**

om nationell högre utbildning), som uppställer som krav för att utländska högre lärosäten ska få bedriva verksamhet i Ungern att de erbjuder högre utbildning i den stat där deras säte är beläget, har Ungern, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en tredjestat som är medlem i Världshandelsorganisationen, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel XVII i allmänna tjänstehandelsavtalet, som återfinns i bilaga 1 B till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen, som undertecknades i Marrakech och godkändes genom rådets beslut 94/800 och, i den mån bestämmelsen är tillämplig på högre lärosäten med säte i en annan medlemsstat, sina skyldigheter enligt artikel 49 FEUF och artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

3) **Genom att vidta de åtgärder som föreskrivs i artikel 76.1 a och b i Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning), i dess lydelse enligt Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (lag nr XXV från år 2017, om ändring av lag nr CCIV från år 2011 om nationell högre utbildning), har Ungern underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 13, 14.3 och 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.**

4) **Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter