Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 5. ožujka 2020.[1]

Predmet C-66/18

Europska komisija
protiv

Mađarske

„Postupak zbog povrede obveze – Članak 258. UFEU-a – Nadležnost Suda – Povreda obveza države članice na temelju Općeg sporazuma o trgovini uslugama (GATS) – Sloboda pružanja usluga – Direktiva 2006/123/EZ – Članak 16. – Članak 56. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 49. UFEU-a – Obrazovne usluge – Visoko obrazovanje – Pružatelj usluga iz treće zemlje – Zakonski uvjeti za pružanje obrazovnih usluga u državi članici – Zahtjev u pogledu međunarodnog ugovora s državom podrijetla – Zahtjev u pogledu stvarne obrazovne djelatnosti u zemlji podrijetla – Primjenjivost Povelje o temeljnim pravima – Članak 13. – Sloboda znanosti – Članak 14. stavak 3. – Sloboda osnivanja obrazovnih ustanova”

I. Uvod

1. Ovaj postupak zbog povrede obveze odnosi se na dvije izmjene mađarskog Zakona o visokom obrazovanju iz 2017. U skladu s tim izmjenama, sveučilišta iz država izvan EGP-a moraju za početak ili nastavak obavljanja djelatnosti u Mađarskoj dokazati da je između Mađarske i države njihova podrijetla sklopljen međunarodni ugovor, pri čemu takav ugovor u slučaju federalnih jedinica obavezno mora sklopiti središnja vlada. Osim toga, djelatnost svih inozemnih sveučilišta podvrgnuta je uvjetu da se i u dotičnoj državi podrijetla pruža visoko obrazovanje.

2. Kritičari smatraju da mađarska vlada tim zakonom nastoji postići isključivo to da se zabrani djelovanje Central European University (CEU) u Mađarskoj. Stoga se u pojedinim javnim raspravama o njemu govorilo kao o „lex CEU”.

3. CEU je 1991. osnovala inicijativa koja si je prema vlastitim navodima za cilj postavila promicanje kritične rasprave u obrazovanju novih donositelja odluka u zemljama srednje i istočne Europe, u kojima prije nije bilo pluralizma. CEU je sveučilište osnovano u skladu s pravom države New York, s dozvolom za rad (tzv. Absolute Charter) koju je izdala ta država. Glavni ulagači su zaklade Otvoreno društvo, koje je osnovao američki poduzetnik mađarskog podrijetla George Soros, koji u određenim krugovima slovi kao kontroverzna osoba[2]. CEU zbog svoje posebne namjene nije ni u jednom trenutku obavljao obrazovnu ili istraživačku djelatnost u Sjedinjenim Američkim Državama.

1 Izvorni jezik: njemački

2 Na njegove zaklade primjenjuje se mađarski propis koji je istodobno donesen, Zakon br. LXXVI iz 2017. o transparentnosti organizacija koje se financiraju iz inozemstva, kojim se organizacijama civilnog društva koje primaju financijsku potporu iz inozemstva nalažu određene obveze registracije, prijavljivanja i objavljivanja. Zakon je predmet postupka zbog povrede obveze u predmetu C-78/18, Komisija protiv Mađarske (transparentnost udruživanja).

4. CEU je među šest inozemnih sveučilišta koja su u Mađarskoj u trenutku izmjene Zakona o visokom obrazovanju obavljala djelatnost za koju je potrebna dozvola za rad bilo jedino koje zbog svojeg posebnog modela nije moglo udovoljiti novim zahtjevima. To je sveučilište stoga obustavilo rad u Mađarskoj, a u studenome 2019. otvorilo je novi kampus u Beču.

5. Slijedom navedenog, Komisija smatra da nove odredbe ne predstavljaju samo ograničenje slobode pružanja usluga, nego također, među ostalim, povredu slobode znanosti, zajamčene Poveljom o temeljnim pravima.

6. Osim toga, s obzirom na to da se jedan od dvaju novih zahtjeva primjenjuje isključivo na sveučilišta iz država izvan EGP-a, postupak ima dodatnu posebnu dimenziju. Naime, u tom pogledu Komisija prigovara Mađarskoj da je povrijedila pravo Svjetske trgovinske organizacije (World Trade Organization, u daljnjem tekstu: WTO), i to ono na temelju sporazuma GATS. Stoga će Sud u ovom postupku također biti pozvan odlučiti o tome u kojoj mjeri postupak zbog povrede obveze može poslužiti kao instrument za provedbu i povećanje djelotvornosti međunarodnog prava svjetske trgovine.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Odluka Vijeća 94/800 o sklapanju sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora

7. Odlukom 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.)[3] Vijeće je odobrilo Sporazum o osnivanju WTO-a i sporazume iz priloga 1. do 3. tom sporazumu, među kojima je i Opći sporazum o trgovini uslugama (General Agreement on Trade in Services, skraćeno: GATS).

8. Člankom I. GATS-a određuje se:

„1. Ovaj Sporazum se primjenjuje na mjere članica koje imaju utjecaja na trgovinu uslugama.

2. Za potrebe ovog Sporazuma trgovina uslugama se određuje kao pružanje usluge:

(a) s državnog područja jedne članice na državno područje druge članice;

(b) na državnom području jedne članice korisniku usluga iz druge članice;

(c) od strane pružatelja usluge jedne članice kroz komercijalnu prisutnost na državnom području neke druge članice;

(d) od strane pružatelja usluge iz jedne članice, kroz prisutnost fizičkih osoba iz te članice na državnom području neke druge članice.

[…]”

3 SL 1994., L 336, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.)

9. Člankom XIV. GATS-a, naslovljenim „Opći izuzeci”, propisuje se sljedeće:

„Podložno zahtjevu da se takve mjere ne primjenjuju na način koji bi kod postojanja sličnih uvjeta predstavljao sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije među državama ili koji bi predstavljao prikriveno ograničavanje trgovine uslugama, ništa u ovom Sporazumu ne tumači se u smislu da bi sprečavalo članicu u usvajanju i provedbi mjera:

(a) potrebnih radi zaštite javnog morala ili održavanja javnog reda[4]; […]

(c) potrebnih radi osiguravanja usklađenosti sa zakonima ili propisima koji nisu nesukladni odredbama ovog Sporazuma, uključivo onima u vezi s:

i. sprečavanjem obmane ili prevare ili prevladavanjem učinka neizvršenja po Sporazumima o uslugama; […]

iii. sigurnošću; […]”.

10. Članak XVI. GATS-a nalazi se u dijelu III. Sporazuma koji se odnosi se na „posebne obveze”. Tom se odredbom, naslovljenom „Pristup tržištu”, određuje:

„1. U vezi pristupa tržištu […] svaka članica uslugama i pružateljima usluga neke druge članice odobrava tretman koji nije nepovoljniji od onog predviđenog uvjetima i ograničenjima koji su dogovoreni i navedeni u njenom obvezujućem rasporedu […]

2. Mjere koje članica ne zadržava ili ne usvaja […] u sektorima u kojima je preuzela obveze pristupa tržištu određene su kao:

(a) ograničenja broja pružatelja usluga u obliku brojčanih kvota, monopola, isključivih pružatelja usluga ili zahtjeva za ispitivanje gospodarskih potreba;

(b) ograničenja ukupne vrijednosti uslužnih transakcija ili imovine u obliku brojčanih kvota ili zahtjeva za ispitivanje gospodarskih potreba;

(c) ograničenja ukupnog broja uslužnih poslova ili ukupne količine uslužnih proizvoda izraženih u navedenim brojčanim jedinicama u obliku kvota ili zahtjeva za ispitivanje gospodarskih potreba;

(d) ograničenja ukupnog broja fizičkih osoba koje se mogu zaposliti u pojedinom sektoru usluga ili koje pružatelj usluga može zaposliti, a koje su potrebne za pružanje određene usluge i koje su izravno povezane s time, u obliku brojčanih kvota ili zahtjeva za ispitivanjem gospodarskih potreba;

(e) mjere koje ograničavaju ili zahtijevaju određene vrste pravnih subjekata ili zajedničkog pothvata kroz koje pružatelj usluga može pružati usluge te

(f) ograničenja sudjelovanja stranog kapitala izražena najvišim postotkom stranog učešća ili ukupnom vrijednošću pojedinačnog ili ukupnog stranog ulaganja.”

4 „Na izuzetak vezano uz javni red može se pozvati samo kad postoji stvarna i ozbiljna prijetnja nekom temeljnom interesu društva.” (bilješka u izvorniku)

11. Člankom XVII. GATS-a, naslovljenim „Nacionalni tretman”, propisuje se:

„1. U sektorima navedenima u njenom obvezujućem rasporedu, a ovisno o svim uvjetima i odredbama utvrđenima u njemu, svaka članica uslugama i pružateljima usluga neke druge članice vezano za sve mjere koje utječu na pružanje usluga odobrava tretman koji nije nepovoljniji od onog koji ona daje vlastitim sličnim uslugama i vlastitim sličnim pružateljima usluga.

[…]

3. Smatra se da je formalno jednak ili formalno različit tretman nepovoljniji ako uvjete konkurencije mijenja u odnosu na slične usluge ili slične pružatelje usluga druge članice u korist usluga ili pružatelja usluga članice.”

12. Člankom XX. GATS-a određuje se:

„1. Svaka članica utvrđuje obvezujući raspored specifičnih obveza koje preuzima u skladu s dijelom III. ovog Sporazuma. S obzirom na sektore u kojima se preuzimaju takve obveze svaki obvezujući raspored sadrži:

(a) uvjete i ograničenja pristupa tržištu;

(b) uvjete i odredbe nacionalnog tretmana; […]

2. Mjere koje nisu u skladu s člancima XVI. i XVII. unose se u stupac koji se odnosi na članak XVI. U tom se slučaju smatra da tako uneseni podatak sadrži uvjete ili odredbe i prema članku XVII.

3. Obvezujući rasporedi posebnih obveza prilažu se ovom Sporazumu i predstavljaju njegov sastavni dio.”

2. Odluka Vijeća 2019/485 o sklapanju odgovarajućih sporazuma na temelju članka XXI. Općeg sporazuma o trgovini uslugama

13. Odlukom Vijeća (EU) 2019/485 od 5. ožujka 2019. o sklapanju odgovarajućih sporazuma na temelju članka XXI. Općeg sporazuma o trgovini uslugama s Argentinom, Australijom, Brazilom, Ekvadorom, Filipinima, Hong Kongom (Kina), Indijom, Japanom, Kanadom, Kinom, Kolumbijom, Korejom, Kubom, Novim Zelandom, Posebnim carinskim područjem Tajvana, Penghua, Kinmena i Matsua (Kineski Taipei), Sjedinjenim Američkim Državama i Švicarskom o potrebnim kompenzacijskim prilagodbama koje proizlaze iz pristupanja Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Austrije, Poljske, Slovenije, Slovačke, Finske i Švedske Europskoj uniji[5] Vijeće je odobrilo sporazume navedene u naslovu, koji su bili preduvjet za stupanje na snagu tzv. objedinjenog obvezujućeg rasporeda obveza GATS-a koji je dostavila skupina država EU-25. Objedinjeni raspored stupio je na snagu 15. ožujka 2019. Njime se preuzimaju neizmijenjene obveze Mađarske u njezinu popisu obveza[6][7].

14. Popis posebnih obveza Mađarske sastoji se od dva dijela, pri čemu dio I. sadržava rezerve koje se odnose na horizontalne obveze, dok se dio II. odnosi na rezerve u vezi s pojedinačnim vertikalnim (sektorskim) obvezama.

5 SL 2019., L 87, str. 1.

6 Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO-a GATS/SC/40 od 15. travnja 1994.

7 Dokument WTO-a S/C/W/273, str. 166. i 167. U pogledu stupanja na snagu, vidjeti Komunikaciju Unije od 7. ožujka 2019. članovima WTO-a.

15. U dijelu II. popisa nabrajaju se sektori u kojima se preuzimaju posebne obveze iz članka XVI. (pristup tržištu) ili članka XVII. GATS-a (nacionalni tretman). Na usluge visokog obrazovanja (Higher Education Services) [8] primjenjuje se u pogledu pristupa tržištu u okviru trećeg modaliteta („komercijalna prisutnost"), relevantnog za predmetni slučaj, sljedeće: „Establishment of schools is subject to licences from the central authorities". U stupcu koji se odnosi na nacionalni tretman nije bila upisana nikakva rezerva („None").

3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima

16. Člankom 13. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) [9], naslovljenim „Sloboda umjetnosti i znanosti", određuje se:

„Umjetnost i znanstveno istraživanje slobodni su. Poštuje se akademska sloboda."

17. Članak 14. stavak 3. Povelje glasi kako slijedi:

„Sloboda osnivanja obrazovnih ustanova, uz poštovanje demokratskih načela, te pravo roditelja da svojoj djeci osiguraju obrazovanje i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim, filozofskim i pedagoškim uvjerenjima, poštuju se u skladu s nacionalnim zakonima koji uređuju ostvarivanje takve slobode i prava."

18. Članak 16. Povelje glasi:

„Sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom."

4. Direktiva 2006/123

19. U skladu s njezinim člankom 2. stavkom 1., Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama) [10] primjenjuje se „na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici".

20. Člankom 4. točkom 1. te direktive definira se pojam usluge kao „svake samostalne gospodarske djelatnosti koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a]".

21. Člankom 16. Direktive o uslugama određuje se:

„1. Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

(a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;

8 Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO-a GATS/SC/40 od 15. travnja 1994., str. 19. (t. 5.C.)

9 SL 2007., C 364, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.)

10 SL 2006., L 376, str. 36. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;

(c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.[…]

3. Državi članici u koju se pružatelj preseli nije zabranjeno uvođenje zahtjeva u pogledu pružanja uslužne djelatnosti, ako su ti zahtjevi opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te usklađeni sa stavkom 1. […]"

B. Nacionalno pravo

22. Mađarsko zakonodavstvo o visokom obrazovanju uređeno je Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Zakon br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju). Taj zakon izmijenjen je 2017. putem Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Zakon br. XXV iz 2017. o izmjenama Zakona br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: Zakon o visokom obrazovanju).

23. U skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju, na mađarskom državnom području inozemna ustanova visokog obrazovanja može obavljati djelatnost obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija isključivo ako su „stranke priznale obvezujuć učinak međunarodnog ugovora o načelnoj podršci za obavljanje djelatnosti u Mađarskoj koji su sklopile mađarska vlada i vlada države nadležne prema sjedištu inozemnog sveučilišta – ako je riječ o federalnoj jedinici u kojoj središnja vlada nije nadležna za priznavanje obvezujućeg učinka međunarodnog ugovora, na temelju prethodnog sporazuma sa središnjom vladom".

24. Taj se zahtjev primjenjuje prema članku 77. stavku 2. Zakona o visokom obrazovanju na inozemna sveučilišta čije se sjedište nalazi u državi izvan EGP-a.

25. U skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju, inozemno sveučilište može na državnom području Mađarske obavljati djelatnost obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija isključivo ako ga je „priznala država koja je nadležna na temelju njegova sjedišta i ondje stvarno obavlja djelatnost visokog obrazovanja".

26. Taj se zahtjev primjenjuje prema članku 77. stavku 3. i na inozemna sveučilišta čije se sjedište nalazi u državi EGP-a.

27. Člankom 115. stavkom 7. Zakona o visokom obrazovanju propisivalo se u verziji koja je bila primjenjiva u vrijeme obrazloženog mišljenja Komisije da je zahtjevu iz članka 76. stavka 1. točke (a) tog zakona trebalo udovoljiti do 1. siječnja 2018. Sporazum se u slučaju federalnih jedinica morao sklopiti sa središnjom vladom u roku od šest mjeseci od objave Zakona br. XXV iz 2017. Nadalje, člankom 115. stavkom 7. jasno je određeno da inozemna sveučilišta koja ne ispunjavaju zakonske zahtjeve u trenutku isteka roka gube svoju dozvolu. U tom slučaju, počevši od 1. siječnja 2018., više ne mogu upisivati nove studente na studij u Mađarskoj, pri čemu studije koji su na taj datum u tijeku treba pod neizmijenjenim uvjetima završiti najkasnije u akademskoj godini 2020./2021.

28. Mađarska je 18. listopada 2017. obavijestila Komisiju da je Zakonom br. CXXVII iz 2017. ponovno izmijenjen Zakon o visokom obrazovanju. Njime je rok za ispunjavanje zahtjeva iz članka 76. stavka 1. Zakona o visokom obrazovanju produljen do 1. siječnja 2019., a ostali rokovi iz članka 115. stavka 7. i 8. također su produljeni za jednu godinu.

III. Okolnosti spora i predsudski postupak

29. Mađarska vlada podnijela je mađarskoj Nacionalnoj skupštini 28. ožujka 2017. nacrt zakona o izmjeni Zakona br. CCIV iz 2011. Nacrt je nekoliko dana kasnije usvojen kao Zakon br. XXV iz 2017. u okviru hitnog zakonodavnog postupka, točnije 4. travnja 2017.

30. Komisija je dopisom od 27. travnja 2017. obavijestila Mađarsku da smatra da je Mađarska donošenjem Zakona br. XXV iz 2017. prekršila članke 9., 10., 13., članak 14. stavak 3. i članak 16. Direktive 2006/123, a, podredno, članke 49. i 56. UFEU-a te članak XVII. GATS-a, kao i članak 13., članak 14. stavak 3. i članak 16. Povelje te je zatražila Mađarsku da podnese svoje očitovanje. Mađarska je odgovorila dopisom od 25. svibnja 2017., kojim je osporila navedene povrede.

31. Komisija je 14. srpnja 2017. dostavila obrazloženo mišljenje, u kojem je ostala pri svojem stajalištu. Nakon što je Komisija odbila zahtjev Mađarske za produljenje roka za odgovor, Mađarska je odgovorila dopisima od 14. kolovoza 2017. i 11. rujna 2017., u kojima je navela da ne postoje navodne povrede obveza.

32. Komisija je 5. listopada 2017. dostavila dodatno obrazloženo mišljenje. Mađarska je 6. listopada 2017. dostavila dodatne informacije u odnosu na dopise od 14. kolovoza i 11. rujna iste godine.

33. Mađarska je 18. listopada 2017. odgovorila na dodatno obrazloženo mišljenje te je dopisom od 13. studenoga 2017. dostavila druge dodatne informacije.

IV. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

34. Komisija ovom tužbom zbog povrede obveze, koju je Sud zaprimio 1. veljače 2018., od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Mađarska

  – povrijedila obveze koje proizlaze iz članka XVII. GATS-a, time što u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona br. CCIV iz 2011., kako je izmijenjen, od inozemnih ustanova visokog obrazovanja sa sjedištem izvan EGP-a kao uvjet za pružanje obrazovnih usluga zahtijeva sklapanje međunarodnog ugovora između Mađarske i države podrijetla;

  – povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 16. Direktive 2006/123/EZ i općenito iz članaka 49. i 56. UFEU-a i članka XVII. GATS-a, time što u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona br. CCIV iz 2011., kako je izmijenjen, od inozemnih ustanova visokog obrazovanja zahtijeva da pružaju visoko školsko obrazovanje u svojoj državi podrijetla;

  – povrijedila obveze koje proizlaze iz članaka 13. i 14. stavka 3. i članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u vezi s prethodno opisanim ograničenjima;

– Mađarskoj naloži snošenje troškova.

35. Mađarska zahtijeva da:

– se tužba Komisije odbije kao nedopuštena;

podredno,

– se tužba Komisije odbije kao neosnovana;

– se Komisiji naloži snošenje troškova.

36. Na raspravi održanoj 24. lipnja 2019. Komisija i Mađarska podnijele su svoja usmena očitovanja.

V. Pravna ocjena

37. U okviru ovog postupka zbog povrede obveze valja ispitati jesu li dva uvjeta u pogledu inozemnih sveučilišta u vezi s obavljanjem obrazovne djelatnosti u tuzemstvu, koji su utvrđeni mađarskim Zakonom o visokom obrazovanju, kako je izmijenjen, u skladu s pravom Unije. S jedne strane, riječ je o zahtjevu u pogledu sklapanja međunarodnog ugovora između Mađarske i države podrijetla sveučilišta. S druge strane, inozemno sveučilište također mora stvarno obavljati obrazovnu djelatnost u svojoj državi podrijetla.

38. S obzirom na to da je prvi od tih propisa primjenjiv isključivo na sveučilišta sa sjedištem u trećim zemljama izvan EGP-a, Komisija u tom pogledu osobito navodi da je prekršeno načelo nacionalnog tretmana u skladu s člankom XVII. GATS-a. Što se tiče tog prigovora, valja, kao prvo, ispitati nadležnost Suda na temelju članka 258. UFEU-a (o tome u točki A.). Nadalje, u preostalom dijelu valja ispitati dopuštenost (o tome u točki B.) i meritum tužbe zbog povrede obveze (o tome u točki C.). Komisija smatra da je, osim povreda GATS-a, opisanim uvjetima prekršena Direktiva o uslugama odnosno temeljne slobode te Povelja.

A. Nadležnost Suda odnosno prigovor u pogledu povrede GATS-a

39. Nenadležnost Suda za odlučivanje o sporu apsolutna je zapreka vođenju postupka koju valja ispitati po službenoj dužnosti [11].

1. GATS kao sastavni dio prava Unije

40. Predmet postupka zbog povrede obveze mogu prema sudskoj praksi u vezi s člankom 258. stavkom 1. UFEU-a biti isključivo povrede obveza proizašlih iz prava Unije [12]. Međutim, Mađarska smatra da se u slučaju eventualne obveze koja proizlazi iz članka XVII. GATS-a u vezi s posebnom obvezom u sektoru obrazovanja ne radi o obvezi koja proizlazi iz prava Unije, nego o vlastitoj međunarodnoj obvezi te države članice.

41. Povrede određenih međunarodnih obveza država članica već su bile predmet postupaka zbog povrede obveze [13]. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, međunarodni sporazumi koje sklapa Unija sastavni su dio pravnog poretka Unije od njihova stupanja na snagu [14]. Oni su stoga, u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, obvezujući za institucije Unije i države članice.

42. U skladu sa sudskom praksom koja se odnosi na mješovite sporazume, ta se veza u svakom slučaju primjenjuje u pogledu odredaba tih sporazuma koje ulaze u vanjsku nadležnost Unije [15].

11 Presuda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, t. 37.)

12 Presuda od 19. ožujka 2002., Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184, t. 13.)

13 Presude od 25. veljače 1988., Komisija/Grčka (194/85 i 241/85, EU:C:1988:95), od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka (C-61/94, EU:C:1996:313), od 19. ožujka 2002., Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184), od 7. listopada 2004., Komisija/Francuska (C-239/03, EU:C:2004:598), i od 21. lipnja 2007., Komisija/Italija (C-173/05, EU:C:2007:362)

14 Presude od 30. travnja 1974., Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, t. 2/6), od 30. rujna 1987., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, t. 7.), od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 30.)

15 Presude od 7. listopada 2004., Komisija/Francuska (C-239/03, EU:C:2004:598, t. 25.), od 16. studenoga 2004., Anheuser-Busch (C-245/02, EU:C:2004:717, t. 41.), od 11. rujna 2007., Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05, EU:C:2007:496, t. 33. i sljedeće), od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 31. i sljedeće)

43. Sud je već u pogledu članka 133. UEZ-a presudio da je trgovina uslugama, čak i onima koje se odnose na posebno osjetljiva područja, kao što su zdravstveni i obrazovni sektor, obuhvaćena vanjskom nadležnošću Unije [16]. Člankom 207. UFEU-a, kojim je na temelju Ugovora iz Lisabona zamijenjen članak 133. UEZ-a, čak je proširena vanjska nadležnost Unije za trgovinu uslugama, koja sada ulazi u isključivu nadležnost Unije u okviru zajedničke trgovinske politike.

44. Time se ne dovodi u pitanje postojanje široke unutarnje nadležnosti država članica u sektoru obrazovanja, na što upućuje Mađarska. Ta se okolnost uzima u obzir u članku 207. stavku 4. trećem podstavku točki (b) UFEU-a [17]. Vijeće može na temelju te odredbe sklopiti međunarodne sporazume o trgovini obrazovnim uslugama isključivo jednoglasno ako ti sporazumi ozbiljno ometaju nacionalnu organizaciju navedenih usluga i mogli bi negativno utjecati na odgovornosti država članica za njihovo pružanje. Ta je jednoglasnost potrebna s obzirom na to da je provedba preuzetih obveza nužno na državama članicama. Naime, Unija ima u skladu s člankom 6. točkom (e) UFEU-a isključivo ovlast koordinacije u obrazovnom sektoru.

45. Osim toga, člankom 207. stavkom 6. UFEU-a propisuje se da izvršavanje ovlasti dodijeljenih člankom 207. stavkom 1. UFEU-a ne podrazumijeva usklađivanje zakonodavstava država članica u mjeri u kojoj je takvo usklađivanje isključeno u Ugovorima. Što se tiče obrazovnog sektora, članak 166. stavak 4. UFEU-a sadržava zabranu usklađivanja u tom pogledu. Međutim, time se ni na koji način ne dovodi u pitanje postojanje vanjske nadležnosti Unije kao takve.

46. Slijedom toga su se bez sudjelovanja država članica odobrili sporazumi s trećim zemljama nužni za stupanje na snagu tzv. objedinjenog obvezujućeg rasporeda obveza GATS-a koji je dostavila skupina država EU-25 [18]. Tim se rasporedom pritom preuzimaju neizmijenjene obveze Mađarske u području visokog obrazovanja.

47. Time je sporna obveza na temelju GATS-a, koju je Mađarska prvotno preuzela, prenesena na Uniju najkasnije Ugovorom iz Lisabona i stoga predstavlja obvezu na temelju prava Unije, čija povreda može biti predmet postupka zbog povrede obveze [19].

2. Međunarodna odgovornost Unije za povrede GATS-a koje su počinile države članice

48. Osim toga, u prilog nadležnosti Suda da u okviru postupka zbog povrede obveze utvrdi povrede GATS-a koje su počinile države članice govori činjenica da se Unija pred tijelima WTO-a za rješavanje sporova [20] može pozvati na takvu povredu koju je počinila treća država.

49. To proizlazi, kao prvo, iz potpuno obvezujućeg učinka GATS-a za Uniju u odnosima prema trećima. Pristanak Unije u skladu s člankom 1. stavkom 1. Odluke Vijeća 94/800 odnosi se, doduše, isključivo na dio Sporazuma o WTO-u i njegovih priloga koji ulaze u njezinu nadležnost. Međutim, za razliku od drugih mješovitih sporazuma [21], podjela nadležnosti nije navedena i stoga ne dovodi do ograničavanja obvezujućeg učinka. U tom se pogledu člankom 46. stavkom 1. Bečke konvencije

16 Unija je u to vrijeme još uvijek dijelila tu vanjsku nadležnost sa svojim državama članicama, vidjeti mišljenje 1/08 (Sporazum o izmjeni popisa posebnih obveza na temelju GATS-a) od 30. studenoga 2009. (EU:C:2009:739, t. 135.).

17 Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu Komisija/Vijeće (C-13/07, EU:C:2009:190, t. 124.).

18 Vidjeti Odluku Vijeća (EU) 2019/485 od 5. ožujka 2019., SL 2019., L 87, str. 1. Prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Sud je u mišljenju 1/08 (Sporazum o izmjeni popisa posebnih obveza na temelju GATS-a) od 30. studenoga 2009. (EU:C:2009:739) presudio da ta izmjena ulazi u podijeljenu nadležnost Unije i njezinih država članica i da je potrebno sudjelovanje država članica.

19 Vidjeti u tom pogledu mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom) od 16. svibnja 2017. (EU:C:2017:376, t. 248.).

20 Postupak rješavanja sporova WTO-a uređen je Memorandumom o razumijevanju o pravilima i postupcima za rješavanje sporova (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, skraćeno DSU) u Prilogu 2. Sporazumu o WTO-u. U početku se predviđa uspostavljanje takozvanih panela za rješavanje određenih sporova, o čemu se izvještava tijelo za rješavanje sporova (Dispute Settlement Body, skraćeno: DSB). Ono na temelju toga sastavlja konačno izvješće, koje je obvezujuće za stranke, osim ako je u roku od 60 dana podnesen prigovor žalbenom tijelu (Appellate Body, skraćeno: AB).

21 Vidjeti na primjer članak 6. stavak 1. Priloga IX. Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora, potpisanoj 10. prosinca 1982. u Montego Bayju (*United Nations Treaty Series*, sv. 1833., 1834. i 1835., str. 3.).

pojašnjava da se „država ne može pozvati na činjenicu da je njezin pristanak da bude vezana ugovorom izražen kršenjem odredbe njezina unutrašnjeg prava o nadležnosti za sklapanje ugovora i da je, stoga, nevaljan, osim ako je to kršenje bilo očito i tiče se određenog bitnog pravila njezina unutrašnjeg prava" [22].

50. Međutim, Unija u svakom slučaju ima prema Ugovoru iz Lisabona široku nadležnost u području zajedničke trgovinske politike.

51. Kao drugo, akti država članica u području primjene GATS-a mogu se pripisati Uniji. Naime, točno je da Unija ne može izravno utjecati na djelovanje država članica u svim područjima obuhvaćenima GATS-om jer poštovanje obveza Unije koje proizlaze iz Sporazuma o WTO-u u velikoj mjeri ovisi o načinu na koji države članice izvršavaju vlastite regulatorne ovlasti. Međutim, Unija je prema vani neograničeno vezana tim sporazumom. Slijedom toga, ona si mora pripisati ponašanje svojih članova.

52. Slično tomu, Unija u praksi preuzima pregovore s drugim članovima WTO-a i obranu mjere u okviru postupka rješavanja sporova, čak i u predmetima koji se odnose na mjere koje su poduzele države članice [23].

53. Iz sudske prakse Suda proizlazi u tom pogledu da prilikom internog izvršenja međunarodnog sporazuma države članice ispunjavaju obvezu za Uniju koja je u odnosu prema trećima preuzela odgovornost za pravilnu provedbu sporazuma [24].

54. Ta je obveza izraz obveze lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a i utječe na izvršavanje nadležnosti. Stoga Mađarska može slobodno izvršavati svoje unutarnje ovlasti u pogledu uređenja visokog obrazovanja, ali isključivo u mjeri u kojoj se odgovarajućim propisima ne krše obveze koje proizlaze iz Sporazuma o WTO-u. Naime, to bi dovelo ne samo do nastanka međunarodne odgovornosti Unije, nego bi i druge države članice izložilo opasnosti od protumjera. Tu opasnost osobito ilustrira noviji razvoj spora o subvencijama koje su Francuska, Španjolska, Njemačka i Velika Britanija dodijelile Airbusu: američke kaznene carine koje je WTO odobrio kao protumjeru odnose se, među ostalim, na talijanski sir parmezan.

55. U postupku zbog povrede obveze može se odrediti i poštovanje te obveze lojalne suradnje.

3. Odnos između postupka zbog povrede obveze i postupka rješavanja sporova u okviru WTO-a

56. Taj se zaključak ne dovodi u pitanje ni drugim prigovorima Mađarske.

57. Mađarska u tom pogledu osobito ističe posebnu prirodu postupka za rješavanje sporova u okviru WTO-a i posebnu ulogu tijelâ WTO-a za rješavanje sporova.

22 Vidjeti također – *mutatis mutandis* – članak 46. stavak 2. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija) u pogledu unutarnje podjele nadležnosti međunarodne organizacije.

23 Primjeri iz prakse tijelâ WTO-a za rješavanje sporova: izvješće Žalbenog tijela WTO-a od 5. lipnja 1998., koje je DSB usvojio 1. srpnja 1998., WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R i WT/DS68/AB/R, European Communities – Computer Equipment, u vezi s određenim irskim i britanskim mjerama; izvješće Žalbenog tijela WTO-a od 12. ožujka 2001., koje je DSB usvojio 5. travnja 2001., WT/DS135/AB/R, European Communities – Amiante, u vezi s francuskom uredbom; novije izvješće Žalbenog tijela WTO-a od 15. svibnja 2018., WT/DS316/AB/RW, European Union – Large Civil Aircrafts.

24 Presude od 26. listopada 1982., Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, t. 11. i 13.), od 30. rujna 1987., Demirel (12/86, EU:C:1987:400, t. 11.), od 19. ožujka 2002., Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184, t. 15.), i od 7. listopada 2004., Komisija/Francuska (C-239/03, EU:C:2004:598, t. 26.)

58. Međutim, kao prvo, valja istaknuti da presuda Suda zbog povrede obveze ni na koji način ne dovodi u pitanje isključivu nadležnost tijelâ WTO-a za rješavanje sporova u pogledu utvrđivanja povreda tog sporazuma u okviru postupka između dvaju članova [25]. Naime, postupak zbog povrede obveze predstavlja čisti instrument unutarnjeg poretka. Stoga je presuda obvezujuća isključivo u odnosu na Uniju i ne sprečava tijela WTO-a da na zahtjev treće države utvrde povredu Sporazuma o WTO-u, i to iako je Sud prethodno odbio takvu povredu.

59. U praksi se proturječne odluke mogu izbjeći prekidom postupka zbog povrede obveze i čekanjem odluke tijelâ WTO-a ako je istodobno u tijeku postupak pred WTO-om. K tomu, može se uzeti u obzir ograničavanje opsega ispitivanja Suda na očite povrede kako bi se vodilo računa o konačnoj nadležnosti tijelâ WTO-a u pogledu osobito spornih pitanja [26].

60. Kao drugo, točno je da, pozivajući se na osobitu važnost pregovora u okviru WTO-a, Sud odbija izravnu primjenjivost prava WTO-a u skladu sa svojom ustaljenom sudskom praksom [27]. Međutim, to samo znači da se države članice u okviru tužbe za poništenje ili stranke u pogledu prethodnog pitanja o valjanosti ne mogu pozivati na neusklađenost akta Unije sa Sporazumom o WTO-u [28].

61. Razmatranja se pritom temelje na posebnostima mehanizma rješavanja sporova u okviru WTO-a. U okviru takvog postupka moguće je da Unija u pregovorima s trećim državama pristane povući određenu mjeru ili akt ako treća država zauzvrat preuzme kakve druge obveze. Međutim, ako bi se paralelna tužba za poništenje države članice ili prethodno pitanje o valjanosti mogli izravno temeljiti na povredi prava WTO-a, pregovaračka položaj Unije bio bi oslabljen. Naime, nakon završetka takvog postupka mogao bi se poništiti predmetni akt prava Unije [29]. Time bi država članica ili čak stranka u prethodnom postupku jednostrano ugrozila djelovanje Unije.

62. Međutim, iz toga slijedi isključivo da pravo WTO-a u načelu ne može biti kriterij za ispitivanje *akata Unije* u postupcima pred sudovima Unije. Od toga valja razlikovati pitanje mogu li sudovi Unije ispitivati *nacionalne mjere* s obzirom na pravo WTO-a.

63. Sud je već odgovorio potvrdno na to pitanje u predmetu Komisija protiv Njemačke u vezi s kvotama za mlijeko te ispitao nacionalnu mjeru s obzirom na sporazum sklopljen u okviru GATT-a [30]. Time nije prihvatio prijedlog nezavisnog odvjetnika Tesaura, koji je zagovarao to da se u pogledu kriterija ispitivanja mjere država članica i Unije ne razlikuju [31].

64. Prema mojem mišljenju, Sud je u toj odluci pravilno smatrao da se razmatranja prema kojima je preispitivanje akata Unije isključeno s obzirom na Sporazum o WTO-u ne mogu primijeniti na povrede prava WTO-a koje su počinile države članice. Naime, mogućnost pokretanja postupka zbog povrede obveze protiv države članice nije protivna ciljevima i posebnoj prirodi rješavanja sporova u okviru WTO-a.

65. Mogućnost da se postupak zbog povrede obveze temelji na povredi prava WTO-a može prije svega jamčiti djelotvorno izvršenje eventualne osuđujuće presude tijelâ WTO-a za rješavanje sporova. Ako Unija u takvim slučajevima ne bi mogla pokrenuti postupak zbog povrede obveze protiv država članica, unutarnja provedba prava svjetske trgovine bila bi čak ozbiljno ugrožena. Međutim, ona je s obzirom na prijeteće sankcije osobito važna za države članica koje nisu stranke i Uniju.

25 Vidjeti članak 23. stavak 1. DSU-a.

26 Vidjeti u tom pogledu točku 90. ovog mišljenja.

27 Presude od 12. prosinca 1972., International Fruit Company i dr. (21/72 do 24/72, EU:C:1972:115), od 23. studenoga 1999., Portugal/Vijeće (C-149/96, EU:C:1999:574), i od 9. siječnja 2003., Petrotub i Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4)

28 Presuda od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće (C-280/93, EU:C:1994:367, t. 109.)

29 Vidjeti članak 264. stavak 1. UFEU-a.

30 Presuda od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka (C-61/94, EU:C:1996:313, t. 16.)

31 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Tesaura u predmetu Komisija/Njemačka (C-61/94, EU:C:1996:194, t. 23. i 24.)

66. Nadalje, postupak zbog povrede obveze može imati samostalnu važnost u pregovorima s trećim državama u okviru postupka rješavanja spora. Naime, Unija preuzima na temelju svoje opće nadležnosti u području zajedničke trgovinske politike pregovore s trećim državama i o mjerama koje su poduzele države članice [32]. Doduše, ako zbog pravnih, političkih ili drugih razloga brani određenu mjeru države članice, ona neće na vlastitu inicijativu pokrenuti postupak protiv dotične države članice zbog povrede obveze [33]. Međutim, postupak zbog povrede obveze pruža joj u odnosu prema trećim državama upravo instrument koji osnažuje njezin pregovarački položaj. Time naime pokazuje svojim pregovaračkim partnerima da interno može, prema potrebi, osigurati prestanak kršenja Sporazuma o WTO-u. Posljedično se osnažuje njezina vjerodostojnost i vodi računa o nužnosti odlučnog i brzog djelovanja prema van.

67. Naposljetku, mogu postojati slučajevi, poput onog u ovom predmetu, u kojima je sâma Unija uvjerena u nezakonitost mjere države članice. Ona pokretanjem postupka zbog povrede obveze protiv dotične države članice u takvim slučajevima izražava svoju odluku da je odgovorna za poštovanje Sporazuma o WTO-u. Međutim, ako je Unija „htjela ispuniti određenu obvezu preuzetu u okviru WTO-a ili ako akt Unije izričito upućuje na točno određene odredbe sporazumâ WTO-a", na Sudu je da u skladu s ustaljenom sudskom praksom ocijeni čak zakonitost akata Unije s obzirom na pravila WTO-a [34]. To mora *a forteriori* vrijediti i za mjere koje je poduzela država članica.

68. Stoga se ovom postupku zbog povrede obveze ne protivi ni posebna priroda postupka za rješavanje sporova u okviru WTO-a ni posebna uloga tijelâ WTO-a za rješavanje sporova.

4. Zaključak

69. Zaključno, prvi tužbeni razlog ulazi u nadležnost Suda.

B. Dopuštenost tužbe zbog povrede obveze

70. Nadalje, valja ispitati prigovore Mađarske koji se odnose na dopuštenost tužbe.

71. Mađarska u tom pogledu tvrdi, s jedne strane, da je Komisija u predsudskom postupku odobrila prekratke rokove i time ograničila mađarska prava obrane. S druge strane, Mađarska prigovara Komisiji da je povrijedila svoju obvezu neovisnosti i nepristranosti te da je pokrenula postupak iz isključivo političkih razloga uzimajući jednostrano u obzir određene posebne interese.

1. Određivanje rokova u predsudskom postupku

72. Cilj je predsudskog postupka pružiti državi članici priliku da postupi u skladu sa svojim obvezama koje proizlaze iz prava Unije i da učinkovito iznese svoju obranu protiv prigovora Komisije [35]. Komisija stoga mora državama članicama odrediti razuman rok da odgovore na pismo opomene i usklade se s obrazloženim mišljenjem ili da, ovisno o slučaju, pripreme svoju obranu. Ako je rok toliko kratak da se time negativno utječe na pravo države članice na učinkovitu obranu bez dovoljno opravdanog razloga, predsudski postupak nije pravilno proveden i tužbu Komisije valja odbaciti kao nedopuštenu [36].

32 Vidjeti u tom pogledu točke 49. do 52. ovog mišljenja.

33 Kao istaknut i aktualan primjer može se i u ovom predmetu ponovno uputiti na Airbusov spor.

34 Vidjeti u tom pogledu presude od 22. lipnja 1989., Fediol/Komisija (70/87, EU:C:1989:254, t. 19. do 22.), od 7. svibnja 1991., Nakajima/Vijeće (C-69/89, EU:C:1991:186, t. 31.), od 30. rujna 2003., Biret International/Vijeće (C-93/02 P, EU:C:2003:517, t. 53.), od 23. studenoga 1999., Portugal/Vijeće (C-149/96, EU:C:1999:574, t. 49.), i od 1. ožujka 2005., Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, t. 40.).

35 Presude od 5. studenoga 2002., Komisija/Austrija (C-475/98, EU:C:2002:630, t. 35.), i od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka (C-490/04, EU:C:2007:430, t. 25.)

36 Presuda od 2. veljače 1988., Komisija/Belgija (293/85, EU:C:1988:40, t. 20.)

73. Komisija ima kao voditeljica postupka široku marginu prosudbe pri određivanju rokova [37]. Osim toga, pitanje je li određeni rok razuman treba ocijeniti uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja. Vrlo kratki rokovi mogu prema sudskoj praksi biti opravdani osobito u slučaju brzog otklanjanja kršenja ugovorne obveze ili ako je dotična država članica u potpunosti upoznata sa stajalištem Komisije prije pokretanja predsudskog postupka [38].

74. U ovom slučaju Komisija je odredila rok od mjesec dana kako u pismu opomene tako i u obrazloženom mišljenju. Točno je da Komisija tijekom predsudskog postupka redovito određuje rokove od dva mjeseca. Međutim, jednomjesečni rok nije „vrlo kratak" rok u smislu sudske prakse navedene u točki 73. [39]. Također valja istaknuti da su između pisma opomene od 27. travnja 2017. i isteka drugog roka od mjesec dana sredinom kolovoza iste godine protekla otprilike tri i pol mjeseca unutar kojih se mađarska vlada upoznala sa stajalištem Komisije te imala dovoljno vremena da ocijeni svoje mogućnosti obrane i pripremi svoj odgovor.

75. U ovom slučaju Komisija se, osim toga, pravilno poziva na hitnost predmeta. Doduše, Mađarskoj nije izričito obrazložila razloge u prilog tom stajalištu. Međutim, oni proizlaze izravno iz okolnosti, točnije osobito iz činjenice da se u skladu s prvotnom verzijom članka 115. stavka 7. Zakona o visokom obrazovanju već od 1. siječnja 2018. visokoškolskim obrazovnim ustanovama koje nisu ispunjavale uvjete predviđene člankom 76. stavkom 1. tog zakona povlači odobrenje i zabranjuje primanje novih studenata.

76. Mađarska je tek 18. listopada 2017. obavijestila da se taj rok produljuje za godinu dana, odnosno nakon što su određeni rokovi relevantni za predsudski postupak. Stoga, suprotno onomu što tvrdi mađarska vlada, ni činjenica da je Komisija tužbu zbog povrede obveze podnijela tek u veljači 2018. ne osporava stajalište u pogledu hitnosti pri određivanju rokova.

77. Naposljetku, valja uzeti u obzir sudsku praksu u vezi s pitanjem je li u konačnici smanjena mogućnost države članice da se brani od prigovora Komisije [40]. Naime, čak ni „prekratak" rok ne dovodi do nedopuštenosti tužbe ako je Komisija također uzela u obzir nepravodobnu obranu i ako se država članica stoga mogla u konačnici dovoljno braniti od prigovora Komisije [41].

78. Mađarska vlada u ovom je predmetu, osim svojih dopisa od 14. kolovoza 2017. i 18. listopada 2017., podnijela tri druga dopisa kojima je odgovorila na prvobitno i dodatno obrazloženo mišljenje. Komisija je sva ta pisma detaljno razmotrila i uzela u obzir u svojoj odluci o podnošenju tužbe.

79. Zbog potonjeg razloga također nije relevantno to što je Komisija odredila jednomjesečni rok i u druga dva postupka zbog povrede obveze koji su istodobno pokrenuti protiv Mađarske. Točno je da se ne može isključiti da zbog kumuliranja više postupaka s kratkim rokovima država članica bude tako opterećena da više ne može djelotvorno ostvariti svoja prava obrane. Komisija tu mogućnost također mora uzeti u obzir prilikom određivanja roka. Međutim, sve dok postoje potrebni razlozi za primjerene kratke rokove te se prava na obranu države članice u konačnici ne ograničavaju, na što Mađarska u ovom predmetu ne upućuje, ta okolnost sâma po sebi ne može dovesti do nedopuštenosti rokova određenih u pojedinačnom slučaju.

37 Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika Mischoa u predmetu Komisija/Francuska (C-1/00, EU:C:2001:467, t. 57.). Vidjeti u tom smislu također presudu od 10. srpnja 1985., Komisija/Nizozemska (16/84, EU:C:1985:309, t. 10.).

38 Presude od 2. veljače 1988., Komisija/Belgija (293/85, EU:C:1988:40, t. 13. i 14.), od 2. srpnja 1996., Komisija/Luksemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, t. 19. i 20.), od 28. listopada 1999., Komisija/Austrija (C-328/96, EU:C:1999:526, t. 51.), i od 13. prosinca 2001., Komisija Francuska (C-1/00, EU:C:2001:687, t. 64. i 65.)

39 U predmetu u kojem je donesena presuda od 2. veljače 1988., Komisija/Belgija (293/85, EU:C:1988:40), rokovi su bili osam odnosno 14 dana; u predmetu Komisija/Francuska (C-1/00, EU:C:2001:687) rokovi su bili 15 odnosno pet dana; u predmetu Komisija/Austrija (C-328/96, EU:C:1999:526) rokovi su bili tjedan odnosno 15 dana; u predmetu u kojem je donesena presuda od 31. siječnja 1984., Komisija/Irska (74/82, EU:C:1984:34), određen je rok od pet dana.

40 Presuda od 10. srpnja 1985., Komisija/Nizozemska (16/84, EU:C:1985:309, t. 10.)

41 Presuda od 31. siječnja 1984., Komisija/Irska (74/82, EU:C:1984:34, t. 13.)

2. Prigovor u pogledu političke motiviranosti

80. Mađarska također smatra da je Komisija pokrenula postupak zbog povrede obveze iz isključivo političkih razloga i protivno njezinoj obvezi nepristranosti. Naime, postupak služi samo interesima CEU-a u Budimpešti.

81. Što se tiče tog prigovora, prije svega je dvojbeno može li se iz jedinog navođenja CEU-a u pismu opomene zaključiti da postupak služi isključivo interesima tog sveučilišta. Naime, Komisiji se ni u kojem slučaju ne može zabraniti izdvajanje i navođenje pojedinačnih dotičnih institucija kao primjer.

82. Sâma razmatranja Komisije o pokretanju postupka zbog povrede obveze ne mogu nipošto dovesti u pitanje pravilno provođenje predsudskog postupka i stoga ne utječu na dopuštenost tužbe na temelju članka 258. UFEU-a [42]. Iako Komisija mora obrazložiti zbog čega smatra da postoji povreda prava Unije, ona usto nije dužna iznijeti razloge koji su je naveli na podnošenje tužbe zbog povrede obveze [43].

83. Zbog tih razloga prigovore mađarske vlade u pogledu nedopuštenosti valja odbiti u cijelosti.

C. Osnovanost tužbe zbog povrede obveze

84. Najprije ću ispitati prigovore Komisije koji se odnose na zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog sporazuma između Mađarske i države podrijetla inozemnog sveučilišta (točka 1.), a zatim one koji se odnose na zahtjev u pogledu stvarnog obavljanja obrazovne djelatnosti u državi podrijetla (točka 2.).

1. Zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog ugovora, članak 76. stavak 1. točka (a) Zakona o visokom obrazovanju

85. S obzirom na zahtjev u pogledu međunarodnog sporazuma između Mađarske i države podrijetla inozemnog sveučilišta za pružanje obrazovnih usluga sveučilištâ sa sjedištem izvan EGP-a iz članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju, Komisija navodi da je povrijeđen članak XVII. GATS-a u vezi s posebnom obvezom za sveučilišni sektor te članak 13., članak 14. stavak 3. i članak 16. Povelje.

a) Povreda članka XVII. GATS-a u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a

86. Povreda članka XVII. stavka 1. GATS-a u vezi s posebnom obvezom Mađarske za sveučilišni sektor predstavlja također povredu obveze koja za tu državu članicu proizlazi iz članka 216. stavka 2. UFEU-a [44].

42 Presuda od 3. ožujka 2016., Komisija/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, t. 24.)

43 Presuda od 3. ožujka 2016., Komisija/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, t. 26.)

44 Sud u takvom slučaju ne utvrđuje isključivo povredu predmetnog međunarodnog ugovora, nego i povredu članka 216. stavka 2. UFEU-a (bivši članak 300. stavak 7. UEZ-a), vidjeti presude od 19. ožujka 2002., Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184), i od 7. listopada 2004., Komisija/Francuska (C-239/03, EU:C:2004:598).

1) Opseg ispitivanja

87. Što se tiče ispitivanja povreda međunarodnog običajnog prava, Sud je u prošlosti smatrao da je njegov nadzor bio ograničen na utvrđenje očitih povreda[45]. Točno je da je to u načelu odbio učiniti u pogledu ispitivanja međunarodnih sporazuma Unije[46].

88. Međutim, u predmetnom slučaju moglo bi se uzeti u obzir ograničenje opsega ispitivanja na očite povrede GATS-a s obzirom na dva argumenta koja je Mađarska iznijela u pogledu nadležnosti Suda.

89. Kao prvo, obveze koje proizlaze iz GATS-a u ovom se slučaju konkretno provode na temelju vlastite unutarnje nadležnosti država članica u području obrazovanja. U tako osjetljivim područjima države članice i dalje trebaju zadržati određen stupanj organizacijske slobode, koja se može uzeti u obzir tako da se ograniči opseg ispitivanja.

90. Kao drugo, posebna priroda postupka radi rješavanja spora u okviru WTO-a kao i konačna nadležnost tijelâ WTO-a za rješavanje sporova u pogledu obvezujućeg utvrđenja povreda Sporazuma o WTO-u govore u prilog tome da se razjašnjavanje osobito spornih i težih pitanja prepusti toj specijaliziranoj instituciji i ograniči ispitivanja GATS-a na očite povrede u „unutarnje svrhe”[47].

91. Međutim, smatram da je u predmetnom slučaju došlo do očite povrede GATS-a. To ću izložiti u nastavku.

2) Djelatnost visokog obrazovanja kao usluga u smislu GATS-a

92. Mađarska tvrdi da je CEU, u čijem se jedinom interesu zapravo vodi postupak zbog povrede obveze, neprofitni subjekt i njegova aktivnost stoga nije obuhvaćena GATS-om. Valja priznati da se GATS-om u njegovu članku I. stavku 3. točki (b) iz njegova područja primjene isključuju takve usluge koje se ne pružaju u komercijalne svrhe ili u tržišnom natjecanju s drugim uslugama.

93. Međutim, Komisija ne osporava konkretno postupanje s CEU-om, nego članak 76. stavak 1. točku (a) Zakona o visokom obrazovanju[48].

94. Sâma mađarska vlada u tom pogledu naglašava da se članak 76. stavak 1. točka (a) Zakona o visokom obrazovanju primjenjuje na sve ustanove visokog obrazovanja a da pritom ne osporava da u njezino područje primjene također ulaze ustanove koje usluge nude uz naknadu i, stoga, nedvojbeno obavljaju gospodarsku djelatnost.

3) Sadržaj posebnih obveza Mađarske za obrazovni sektor

95. S obzirom na to da se uvjet iz članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju primjenjuje isključivo na inozemne pružatelje usluga, njime bi se moglo povrijediti načelo nacionalnog tretmana.

96. U skladu s člankom XVII. stavkom 1. GATS-a, obveza je svakog člana WTO-a da s pružateljima usluga iz druge članice postupa ne manje povoljno od tretmana koji odobrava svojim pružateljima usluga koje su usporedive, pod rezervama i uvjetima koji su navedeni u dotičnom sektoru na popisu obveza (Schedule of Commitments).

45 Presude od 25. siječnja 1979., Racke (98/78, EU:C:1979:14, t. 52.), i od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 110.)

46 Presuda od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 110.)

47 Vidjeti u tom pogledu točku 59. ovog mišljenja.

48 Vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 49.).

97. Drugim riječima, obveza nacionalnog tretmana predviđena GATS-om predstavlja posebnu obvezu koju je član morao konkretno i u određenoj mjeri preuzeti, za razliku od one na temelju GATT-a, u kojoj ona izravno proizlazi iz članka III. GATT-a. Popis obveza svakog člana čine u skladu s člankom XX. stavkom 3. GATS-a prilog tom sporazumu i njegov su sastavni dio.

98. Što se tiče posebnih obveza Mađarske [49], u pogledu usluga visokog obrazovanja u okviru trećeg modaliteta („komercijalna prisutnost") naveden je u stupcu o pristupu tržištu uvjet „Establishment of schools is subject to licence from the central authorities", dok u pogledu nacionalnog tretmana nije utvrđena nikakva rezerva („none").

99. Među strankama je u ovom predmetu sporno je li i, ovisno o slučaju, u kojoj mjeri na prvi pogled neograničena obveza Mađarske u pogledu nacionalnog tretmana ograničena uskraćivanjem dozvole propisanom za pristup tržištu.

100. Iz članka XX. stavka 2. GATS-a proizlazi u tom pogledu da upis „none" u stupcu koji se odnosi na nacionalni tretman ne podrazumijeva nužno obvezu potpunog nacionalnog tretmana. Naime, u skladu s tom odredbom, „mjere koje nisu u skladu kako s člankom XVI. [o pristupu tržištu] tako i s člankom XVII. [o nacionalnom tretmanu] registrirane su u stupcu predviđenom u članku XVI. U tom se slučaju upis kao uvjet ili kvalifikacija također primjenjuje na članak XVII."

101. Iz prakse tijelâ WTO-a za rješavanje sporova proizlazi da članak XX. stavak 2. GATS-a predstavlja pravilo pojednostavljenja [50]. Tako je, što se tiče mjera koje nisu u skladu *ni* s obvezom omogućivanja pristupa tržištu *ni* s obvezom nacionalnog tretmana, dovoljno upisati rezervu isključivo u pogledu pristupa tržištu. Njome je obuhvaćena razlika u postupanju prema tuzemnim i inozemnim pružateljima usluga na temelju određene mjere [51].

102. S tim u vezi valja utvrditi da se člankom XVI. GATS-a ne zabranjuju sve moguće mjere koje utječu na pristup tržištu. Zapravo samo šest precizno definiranih kategorija ograničenja nije u skladu s člankom XVI. GATS-a. Navedene su u članku XVI. stavku 2. GATS-a i uglavnom su kvantitativne prirode [52]. Samo ako se odnosi na jednu od tih kategorija, uvjet naveden u stupcu „pristup tržištu" podliježe također obvezi nacionalnog tretmana.

103. Što se tiče mjera koje nisu nesukladne s člankom XVI. stavkom 2. GATS, u predmetnom slučaju proizlazi iz upisa „none" u stupcu koji se odnosi na nacionalni tretman da je dotični član u potpunosti vezan nacionalnim tretmanom [53].

49 Hungary Schedule of Specific Commitments, dokument WTO-a GATS/SC/40 od 15. travnja 1994., str. 19. (t. 5.C.). Vidjeti objedinjen popis obveza Unije i njezinih država članica od 15. ožujka 2019., dokument WTO-a S/C/W/273, str. 166. i 167. (t. 5.C.).

50 WTO Panel Report od 16. srpnja 2012., koje je DSB usvojio 31. kolovoza 2012., WT/DS413/R, Kina – Electronic Payment Services, t. 7.658. „… [T]he special rule in Article XX:2 provides a simpler requirement: a Member need only make a single inscription of the measure under the market access column, which then provides an implicit limitation under national treatment."

51 WTO Panel Report od 16. srpnja 2012., koje je DSB usvojio 31. kolovoza 2012., WT/DS413/R, Kina – Electronic Payment Services, t. 7.661: „[…] Article XX:2 provides […] that the measure inscribed in the market access column encompasses aspects inconsistent with both market access and national treatment obligations […] [This thus permits] China to maintain measures that are inconsistent with both Articles XVI and XVII. With an inscription of 'Unbound' for subsector (d) in mode 1 under Article XVI, and a corresponding 'None' for Article XVII, China has indicated that it is free to maintain the full range of limitations expressed in the six categories of Article XVI:2, whether discriminatory or not."

52 WTO Panel Report od 16. srpnja 2012., koje je DSB usvojio 31. kolovoza 2012., WT/DS413/R, Kina – Electronic Payment Services, t. 7.652: „Unlike Article XVII, however, the scope of the market access obligation does not extend generally to 'all measures affecting the supply of services'. Instead, it applies to six carefully defined categories of measures of a mainly quantitative nature. The issue thus arises whether the scope of these measures, and thus the extent of China's absence of obligation with respect thereto, extends to discriminatory measures in the sense of Article XVII."

53 WTO Panel Report od 16. srpnja 2012., koje je DSB usvojio 31. kolovoza 2012., WT/DS413/R, Kina – Electronic Payment Services, t. 7.663: „[…]Due to the inscription of 'None', China must grant national treatment with respect to any of the measures at issue that are not inconsistent with Article XVI:2". (moje isticanje)

104. Mogu postojati uskraćivanja dozvola koje su kvantitativne prirode i stoga ulaze u pojedinu kategoriju iz članka XVI. stavka 2. GATS-a. Na primjer, dodjela odobrenja može se uvjetovati ispitivanjem potreba. Mađarska može na temelju rezerve upisane u pogledu pristupa tržištu zadržati i uvesti takve mjere. Osim toga, takve mjere mogu zbog članka XX. stavka 2. GATS-a također biti diskriminatorne. Naime, na temelju te odredbe rezerva namijenjena pristupu tržištu također se primjenjuje na obvezu nacionalnog tretmana.

105. Međutim, uskraćivanje dozvole također može biti kvalitativne prirode, primjerice ako je izdavanje odobrenja povezano s ispunjavanjem određenih materijalnih kriterija. Takva se mjera ne zabranjuje *a priori* člankom XVI. GATS-a. Stoga se na nju ne primjenjuje ni članak XX. stavak 2. To znači da bi kvalitativno uskraćivanje odobrenja trebalo (također) upisati u stupac koji se odnosi na uvjete nacionalnog tretmana. Takve mjere i dalje podliježu u suprotnom slučaju potpunoj obvezi nacionalnog tretmana, koja proizlazi iz upisa „none”[54].

106. Što se tiče mjere koja je predmet ovog spora, valja utvrditi da se zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog sporazuma kao, uostalom, i zahtjev u pogledu postojanja obrazovne djelatnosti u državi podrijetla ne odnosi na količinsko ograničenje. Ne predstavlja ni zahtjev u pogledu pravnog oblika (vidjeti članak XVI. stavak 2. točku (e) GATS-a). Slijedom toga, te mjere nisu one koje ulaze u područje primjene članka XVI. stavka 2. GATS-a. U skladu s tim, na njih se ne primjenjuje ni članak XX. stavak 2. GATS-a.

107. Iz toga slijedi da Mađarska može slobodno uvesti takve zahtjeve sa stajališta pristupa tržištu. Međutim, to vrijedi isključivo samo u mjeri u kojoj se primjenjuju bez razlike. Naime, Mađarska se upisom „none” u potpunosti obvezala u smislu nacionalnog tretmana.

108. Mađarskoj je bilo dopušteno da u skladu sa sustavom sudjelovanja (opt-in), predviđenim GATS-om, upiše odgovarajuću rezervu u pogledu nacionalnog tretmana. Međutim, tu mogućnost nije iskoristila.

109. Stoga valja smatrati da je Mađarska u potpunosti dužna provesti nacionalni tretman s obzirom na sporne mjere.

110. Taj zaključak također treba smatrati očitim s obzirom na postojeću praksu tijelâ WTO-a za rješavanje sporova te u smislu prethodno izloženog kriterija za ispitivanje[55].

4) Postojanje nejednakog postupanja

111. Zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog sporazuma za sveučilišta sa sjedištem u trećim državama dovodi do nejednakog postupanja prema, s jedne strane, sveučilištima sa sjedištem u Mađarskoj i, s druge strane, sveučilištima sa sjedištem u trećim državama. Uostalom, isto vrijedi i u pogledu zahtjeva da se nastava provodi u državi podrijetla.

112. Taj zaključak ne dovodi u pitanje činjenica da nacionalni pružatelji usluga uopće ne mogu po prirodi stvari udovoljiti dotičnom zahtjevu. U skladu s člankom XVII. stavkom 3. GATS-a, nepovoljnije postupanje podrazumijeva isključivo promjenu uvjeta tržišnog natjecanja na nacionalnom tržištu u korist nacionalnih usluga. Međutim, postavljanjem dodatnih zahtjeva tržišno natjecanje mijenja se na štetu dotičnih sveučilišta sa sjedištem u trećim državama.

54 Vidjeti *mutatis mutandis* točku 53.

55 Vidjeti *supra* t. 88. i 90. ovog mišljenja.

5) Vrijedi li izuzetak na temelju članka XIV. GATS-a?

113. Na kraju valja ispitati primjenjuje li se na zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog sporazuma izuzetak na temelju članka XIV. GATS-a.

114. Mađarska vlada u tom pogledu ističe da je riječ o mjeri potrebnoj za osiguravanje javnog poretka i javne sigurnosti kao i za sprečavanje zavaravajuće i prijevarne prakse. Ti su ciljevi izričito navedeni u članku XIV. točki (a) i u članku XIV. točki (c) podtočki i. GATS-a.

115. U skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju, ugovor se mora sklopiti s nadležnom državom, a u slučaju federalne jedinice u kojoj središnja vlada nije nadležna za priznavanje visokoškolskih ustanova, sporazum se mora prethodno sklopiti sa središnjom vladom. Što se tiče sadržaja, ugovor se u načelu mora odnositi na potporu vlade države podrijetla djelatnosti koju dotična ustanova obavlja u Mađarskoj.

116. Sklapanje međunarodnih sporazuma, osobito u pogledu priznavanja kvalifikacija, predstavlja uobičajeni instrument suradnje između država u području visokog obrazovanja. Što se tiče sprečavanja prijevarnih praksi, ugovor koji se odnosi na potporu vlade države podrijetla djelatnosti određene obrazovne ustanove u državi domaćinu može u načelu imati takvu funkciju jamstva. To pokazuje državi domaćinu da država podrijetla smatra određenu ustanovu vjerodostojnom i da podupire njezinu djelatnost.

117. 117. Međutim, člankom XIV. GATS-a propisuje se da se izuzeci „ne primjenjuju na način koji bi kod postojanja sličnih uvjeta predstavljao sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije među državama ili koji bi predstavljao prikriveno ograničavanje trgovine uslugama”.

118. Zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog sporazuma ne može se u tom kontekstu i na temelju pomnijeg razmatranja smatrati dopuštenim izuzetkom. Naime, čini se da u svojem konkretnom obliku predstavlja proizvoljnu diskriminaciju u smislu članka XVI. GATS-a.

119. Prije svega, Komisija pravilno ističe da sklapanje međunarodnog sporazuma nužno prati izvršavanje političke ovlasti koja ne može u potpunosti biti predmet sudskog nadzora. Izdavanje dozvole za rad sveučilištâ sa sjedištem u trećim državama stoga je u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju podložno uvjetu čije ispunjenje u konačnici ovisi isključivo o Mađarskoj. To u konačnici dovodi do uvjeta „subject to licence”. Međutim, Mađarska zapravo nije u vezi sa svojom preuzetom obvezom u pogledu nacionalnog tretmana uvela takav uvjet[56]. Mađarska vlada može u svakom slučaju proizvoljno odgoditi sklapanje ugovora, što, s obzirom na kratak rok u skladu s člankom 115. stavkom 7. Zakona o visokom obrazovanju, može sâmo po sebi dovesti do uskraćivanja dozvole za rad sveučilišta.

120. S obzirom na to da se potrebni ugovor odnosi na temelju članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju isključivo na načelnu potporu djelatnosti dotičnog sveučilišta u Mađarskoj, također nije jasno zašto se tom zahtjevu ne može udovoljiti i jednostranom izjavom vlade države podrijetla.

56 Vidjeti točke 107. do 109. ovog mišljenja.

121. Člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju nadalje se pojašnjava zahtjev u pogledu međunarodnih ugovora sklopljenih s federalnim jedinicama na način da je potreban prethodni sporazum sa središnjom vladom ako ona nije nadležna za priznavanje obvezujućeg učinka međunarodnog ugovora. Taj posebni zahtjev predstavlja uvjet koji se možda ne mora ispuniti, pa je stoga u konačnici proizvoljan. Naime, u najmanju je ruku neizvjesno je li ustavnim poretkom dotične federalne jedinice uopće dopušten traženi sporazum sa središnjom vladom ako je visoko obrazovanje u nadležnosti federalne države članice [57].

122. Naposljetku, da sporni uvjet nije objektivan zahtjev u svrhu suzbijanja prijevara pokazuje okolnost da se on primjenjuje i na sveučilišta koja već posluju u Mađarskoj. Nije jasno kako bi se prijevarna aktivnost takvog sveučilišta mogla suzbiti sporazumom sa središnjom vladom njegove države podrijetla.

123. Slijedom toga se članak 76. stavak 1. točka (a) Zakona o visokom obrazovanju ne može opravdati kao izuzetak na temelju članka XIV. GATS-a.

124. Taj zaključak također treba smatrati s obzirom na arbitrarnost mjere očitim u smislu gore navedenog kriterija za ispitivanje.

125. Iz prethodno navedenog proizlazi da zahtjev u pogledu sklapanja međunarodnog sporazuma nije u skladu s obvezama koje je Mađarska preuzela s obzirom na članak XVII. stavak 2. GATS-a i posebnu obvezu za sektor obrazovanja. Mađarska je stoga donošenjem članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila članak XVII. GATS-a u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a.

b) Povreda članka 14. stavka 3. Povelje

126. Komisija također ističe da uvjet koji se odnosi na sklapanje međunarodnog sporazuma s državom podrijetla za početak i nastavak djelatnosti sveučilištâ sa sjedištem u trećoj državi na nacionalnom području predstavlja povredu slobode osnivanja obrazovnih ustanova, kako je utvrđena u članku 14. stavku 3. Povelje. Ujedno je protivan slobodi poduzetništva zajamčenoj člankom 16. Povelje.

1) Primjenjivost Povelje

127. Kao što sam već navela, različite obveze na temelju GATS-a predstavljaju međunarodne obveze Unije. U skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, institucije Unije vezane su Poveljom prilikom ispunjavanja svih svojih obveza.

128. Nasuprot tomu, države članice su u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje vezane Poveljom isključivo „kada provode pravo Unije”. Međutim, takva provedba prava Unije postoji upravo kada države članice interno provode međunarodne obveze Unije na temelju vlastite normativne nadležnosti. Naime, one ispunjavaju obvezu prema Uniji, koja je u odnosu prema trećima preuzela odgovornost za pravilnu provedbu sporazuma [58]. U tom se smislu primjenom Povelje jamči da države članice „kao predstavnici” Unije ne krše temeljna prava [59].

57 To je osobito slučaj sa sklapanjem međunarodnog sporazuma s američkim saveznim državama, u čijoj je nadležnosti visoko obrazovanje.

58 Vidjeti točke 53. i 47. ovog mišljenja.

59 Vidjeti u pogledu takve situacije i mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Komisija/Mađarska (prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2018:971, t. 82.).

129. To naravno ne znači da se mjere unutar obrazovnog sektora države članice općenito trebaju ocjenjivati upućivanjem na temeljna prava Europske unije. Ta temeljna prava vrijede samo za mjere koje su uređene pravom Unije [60]. To su osobito mjere u odnosu na koje pravo Unije državama članicama nalaže određene obveze. U predmetnom slučaju članak XVII. GATS-a Mađarsku u cijelosti obvezuje na nacionalni tretman. Stoga je primjena Povelje posljedica činjenice da mađarsko zakonodavstvo nije usklađeno s obvezom nacionalnog tretmana koju nalaže članak XVII. GATS-a.

2) Povreda članka 14. stavka 3. Povelje

130. Člankom 14. stavkom 3. Povelje jamči se sloboda osnivanja obrazovnih ustanova. To nužno mora obuhvaćati povezano poslovanje obrazovne ustanove s obzirom na to da u suprotnom njezino osnivanje ne bi imalo nikakvog smisla. Iz objašnjenja koja se odnose na Povelju proizlazi da je članak 14. stavak 3. Povelje u području privatno financiranog obrazovanja poseban izraz slobode poduzetništva iz članka 16. Povelje [61].

131. Iz toga slijedi, kao prvo, da članak 16. Povelje, na koji Komisija također upućuje, ne treba posebno ispitati u predmetnom slučaju jer je članak 14. stavak 3. Povelje specifičniji.

132. Kao drugo, iz toga proizlazi da se člankom 14. stavkom 3. Povelje u svakom slučaju štiti poduzetnička strana djelatnosti privatne ustanove visokog obrazovanja, odnosno komercijalni aspekti osnivanja i poslovanja sveučilišta.

133. Uvjetom poput onog iz članka 76. stavka 1. točke (a), u slučaju čijeg je neispunjenja zabranjeno osnivanje i poslovanje takve privatne ustanove, posljedično se utječe na područje zaštite članka 14. stavka 3. Povelje. To je tim više slučaj jer stvaranje samostalnog temeljnog prava na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova upućuje na to da povrh gospodarskog aspekta posebice treba štititi postojanje privatnih obrazovnih ustanova. To prema mojem mišljenju govori u prilog tome da člankom 14. stavkom 3. Povelje treba jamčiti postojanje privatnih obrazovnih ustanova pored državnih škola i sveučilišta, a time u konačnici i raznolikost obrazovne ponude.

3) Mogućnost ograničenja u predmetnom slučaju

134. Što se tiče mogućnosti ograničenja članka 14. stavka 3. Povelje, iz njegova teksta proizlazi da se sloboda osnivanja obrazovnih ustanova poštuje „u skladu s nacionalnim zakonima kojima se uređuje njezino ostvarivanje”. To znači da je sloboda osnivanja obrazovnih ustanova u načelu zajamčena isključivo u okviru važećih zakonskih zahtjeva u pogledu njihova osnivanja. Drugim riječima, zakonodavac načelno može urediti uvjete osnivanja i poslovanja obrazovnih ustanova a da ne prekrši članak 14. stavak 3. Povelje. Međutim, kao što to već proizlazi iz članka 52. stavka 1. Povelje, on u svakom slučaju mora poštovati načelo proporcionalnosti [62].

135. Ciljevi na koje se poziva Mađarska su, s jedne strane, zaštita javnog poretka, osobito od zavaravajuće i prijevarne prakse i, s druge strane, zaštita kvalitete obrazovne ponude.

136. Što se tiče prvog od tih ciljeva, već je obrazloženo da se „načelna potpora djelatnosti” dotičnog sveučilišta, koja se zahtijeva člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju, također može izraziti jednostranom izjavom te države [63], pa stoga sklapanje međunarodnog ugovora nije potrebno.

60 Vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, t. 25. i sljedeća) i od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 36. i sljedeća).

61 SL 2007., C 303, str. 22. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.)

62 Vidjeti u vezi sa slično formuliranim člankom 16. Povelje presudu od 22. siječnja 2013., Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 47.).

63 Vidjeti točke 116. i 119. ovog mišljenja.

137. Osim toga, kao što je također prethodno razmotreno, to pravilo u svojem konkretnom obliku uključuje rizik od proizvoljnog manipuliranja [64]. Naime, s jedne strane, posebnim zahtjevom da ugovor sklopi središnja vlada ne jamči se da mu se doista može udovoljiti. S druge strane, sklapanje ugovora, a osobito njegovo vrijeme, diskrecijsko je pravo mađarske vlade. Ta je okolnost tim ozbiljnija jer i poslovanje već odobrenih obrazovnih ustanova podliježe naknadnim uvjetima čije ispunjenje ne ovisi o dotičnim ustanovama i na koje one nisu mogle računati [65].

138. Kao drugo, što se tiče cilja osiguranja kvalitete, Mađarska nije obrazložila kako bi obvezno sklapanje međunarodnog ugovora o potpori sa središnjom vladom države podrijetla inozemne ustanove visokog obrazovanja pridonijelo ostvarenju tog cilja.

139. To je tim više tako jer tom zahtjevu podliježu i već postojeće ustanove a da se ne moraju izložiti nedostaci u pogledu kvalitete ili iznijeti objektivni razlozi zbog kojih bi se smatralo da se ti nedostaci mogu ukloniti sklapanjem međunarodnog ugovora s državom podrijetla određene ustanove.

140. Članak 76. stavak 1. točka (a) Zakona o visokom obrazovanju stoga se ne može smatrati dopuštenim ograničenjem slobode osnivanja obrazovnih ustanova. Prema tome zaključujem da donošenje članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju također predstavlja povredu članka 14. stavka 3. Povelje.

c) Povreda druge rečenice članka 13. Povelje

141. S obzirom na to da sveučilišta koja ne udovoljavaju zahtjevu iz članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju ne smiju obavljati obrazovnu i istraživačku djelatnost u Mađarskoj, odnosno moraju je, ovisno o slučaju, obustaviti nakon isteka prijelaznog razdoblja, Komisija također smatra da je prekršena druga rečenica članka 13. Povelje. U skladu s njom, poštuje se akademska sloboda.

142. Razvidno je da Sud dosad još nije imao priliku odlučivati o području zaštite druge rečenice članka 13. Povelje.

143. Kao smjernica može poslužiti članak 52. stavak 3. Povelje, na temelju kojeg prava iz Povelje koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om imaju jednako značenje i opseg primjene kao ona iz EKLJP-a. U sudskoj praksi ESLJP-a sloboda znanosti tretira se kao posljedica prava na slobodu izražavanja iz članka 10. EKLJP-a [66], na što se također odnose objašnjenja članka 13. Povelje [67]. To u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a osobito uključuje slobodu provođenja znanstvenih istraživanja te zastupanja i širenja znanstvenih stajališta [68].

144. Doduše, zakonskom odredbom o sklapanju međunarodnog ugovora u članku 76. stavku 1. točki (a) Zakona o visokom obrazovanju ne ograničava se izravno ta sloboda. Međutim, njome se znanstvenici koji rade na predmetnim sveučilištima mogu lišiti infrastrukture koja je potrebna za ostvarivanje akademske slobode.

64 Vidjeti točke 118. do 121. ovog mišljenja.

65 Vidjeti u tom smislu također točku 122. ovog mišljenja.

66 Presude ESLJP-a od 23. lipnja 2009., Mustafa Erdoğan protiv Turske (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903), i od 15. travnja 2014., Hasan Yazıcı protiv Turske (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604)

67 SL 2007., C 303, str. 22. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.)

68 Presuda ESLJP-a od 15. travnja 2014., Hasan Yazıcı protiv Turske (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, t. 40.)

145. Točno je da je sloboda znanosti sa sustavnog gledišta utvrđena u članku 13. Povelje, zajedno sa zaštitom slobode umjetnosti, koja prema sudskoj praksi ESLJP-a također predstavlja odraz slobode izražavanja. Iz toga se može zaključiti da akademsku slobodu iz druge rečenice članka 13. Povelje također treba smatrati temeljnim pravom komunikacije. Međutim, akademska sloboda nije ograničena isključivo na komunikaciju.

146. Naprotiv, Povelja, za razliku od EKLJP-a, sadržava temeljno pravo na slobodu umjetnosti i znanosti, neovisno o općoj slobodi izražavanja. To obuhvaća ne samo isključivo istraživanje i obrazovanje, koji su sadržajno samostalni i neovisni o utjecaju države, nego i njihov institucionalno-organizacijski okvir. Naime, povezanost s državnim ili privatnim sveučilištem u praksi je bitan uvjet znanstvenog istraživanja. Sveučilište služi kao platforma za znanstveni diskurs te kao mreža i infrastruktura za nastavnike, studente i donatore. Pritom se slobodom osnivanja obrazovnih ustanova, koja je utvrđena člankom 14. stavkom 3. Povelje štiti tek dio tog institucionalnog okvira, i to u mjeri u kojoj se time utječe na privatne obrazovne ustanove.

147. Stoga se zahtjevom, u slučaju čijeg se nepoštovanja ne smije obavljati odnosno mora se prestati obavljati obrazovna i istraživačka djelatnost, utječe na područje zaštite druge rečenice članka 13. Povelje.

148. Što se tiče mogućnosti ograničavanja druge rečenice članka 13. Povelje, iz objašnjenja koja se odnose na Povelju proizlazi da ona podliježe ograničenjima koja su dopuštena člankom 10. EKLJP-a. To su ograničenja predviđena zakonom i kojima se u demokratskom društvu određuje održavanje određenih ciljeva koji su u njemu navedeni kao potrebni. To uključuje, među ostalim, zaštitu javne sigurnosti i javnog poretka ili sprečavanje kaznenih djela. Ti zahtjevi u biti odgovaraju onima iz članka 52. stavka 1. Povelje.

149. U tom pogledu valja voditi računa o tome da druga rečenica članka 13. Povelje, s obzirom na to da se njome također štiti institucionalno-organizacijski okvir istraživanja i obrazovanja, ne sadržava jamstvo postojanja svake pojedinačne obrazovne ustanove. Ipak, propis koji dovodi do zatvaranja ustanove visokog obrazovanja mora biti proporcionalan, kao što to već proizlazi iz članka 52. stavka 1. Povelje.

150. Međutim, zahtjev iz članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju treba zbog razloga koji su već razmotreni smatrati neproporcionalnim i stoga on ne može opravdati ograničenje druge rečenice članka 13. Povelje [69].

d) Zaključak

151. Zaključno, predlažem Sudu da utvrdi da je Mađarska donošenjem članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila svoje obveze iz članka XVII. GATS-a u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a te iz druge rečenice članka 13. i članka 14. stavka 3. Povelje.

69 Vidjeti točke 136. do 139. ovog mišljenja.

2. Zahtjev u pogledu postojanja stvarne obrazovne djelatnosti obrazovanja u državi podrijetla, članak 76. stavak 1. točka (b) Zakona o visokom obrazovanju

152. Komisija smatra da su s obzirom na članak 76. stavak 1. točku (b) Zakona o visokom obrazovanju, kojim se osnivanje i nastavak poslovanja inozemnog sveučilišta u Mađarskoj uvjetuje postojanjem stvarne obrazovne djelatnosti u državi podrijetla, povrijeđeni članak 16. Direktive 2006/123, članak 49. i članak 56. UFEU-a, članak 13., članak 14. stavak 3. i članak 16. Povelje te članak XVII. GATS-a. Naime, suprotno zahtjevu u pogledu sklapanja međunarodnog ugovora, koji sam prethodno razmotrila, zahtjev koji tek trebam ispitati odnosi se i na sveučilišta sa sjedištem u drugoj državi članici Unije ili EGP-a.

a) Povreda članka 49. UFEU-a u vezi s člankom 54. UFEU-a

153. Najprije valja ispitati navodnu povredu slobode poslovnog nastana. Naime, valja smatrati da se „djelatnost obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija", a koja podliježe posebnim zahtjevima iz članka 76. stavka 1. Zakona o visokom obrazovanju, u velikoj većini slučajeva nudi putem stabilnog poslovnog nastana u Mađarskoj.

1) Ograničenje slobode poslovnog nastana

154. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je nastava visokog obrazovanja koja se provodi uz naknadu obuhvaćena područjem primjene slobode poslovnog nastana ako je stabilno i trajno obavljaju državljani jedne države članice u državi članici domaćinu u glavnom ili pomoćnom poslovnom nastanu koji se nalazi u drugoj državi članici [70].

155. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, članak 49. UFEU-a obuhvaća, s jedne strane, pravo pokretanja i obavljanja gospodarskih djelatnosti na temelju samostalnog zaposlenja i osnivanja poduzeća i, s druge strane, na obavljanje poduzetničke djelatnosti u skladu s odredbama koje se primjenjuju u državi članici poslovnog nastana za svoje državljane. S druge strane, ograničenjem slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. stavka 1. UFEU-a treba smatrati sve mjere kojima se zabranjuje ostvarivanje te slobode ili kojima se ono ometa ili čini manje privlačnim [71].

156. Na temelju tih se kriterija člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju ograničava sloboda poslovnog nastana inozemnih sveučilišta u Mađarskoj jer ih se sprečava u početku obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja odnosno jer je moraju obustaviti nakon isteka prijelaznog razdoblja ako ne nude visoko obrazovanje u svojoj državi podrijetla.

2) Opravdanost ograničenja

157. Što se tiče opravdanosti te mjere, člankom 52. stavkom 1. UFEU-a određuje se da se posebni režimi za strance mogu opravdati isključivo razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja.

158. U ovom slučaju postoji takav „poseban režim za strance". Naime, samo inozemna sveučilišta moraju radi početka i nastavka obrazovne djelatnosti u Mađarskoj dokazati postojanje takve djelatnosti u njihovoj državi podrijetla. Doduše, domaća sveučilišta ne mogu naravno pružiti taj dokaz jer nemaju sjedište u drugoj državi članici. Međutim, ta okolnost ne dovodi do toga da inozemna sveučilišta nisu u

70 Presuda od 13. studenoga 2003., Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, t. 39.)

71 Presude od 11. srpnja 2002., Grabner (C-294/00, EU:C:2002:442, t. 38.), i od 13. studenoga 2003., Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, t. 41.)

tom pogledu usporediva s tuzemnim sveučilištima [72]. Naime, sjedište u drugoj državi članici ne može u slučaju diskriminacije na temelju državljanstva biti dopušten kriterij razlikovanja. Diskriminirajuća priroda propisa sastoji se upravo u činjenici da djelatnost inozemnih sveučilišta podliježe dodatnim uvjetima zbog njihova sjedišta u drugoj državi članici.

159. I u tom se pogledu Mađarska poziva na zaštitu javnog poretka i tvrdi da je sporni zahtjev nužan kako bi se spriječila zavaravajuća i prijevarna praksa. Osim toga, navodi da se isključivo na taj način može osigurati kvaliteta obrazovne ponude.

160. Međutim, razlog za opravdanje koji se temelji na javnom poretku jest zaštita od stvarne i dovoljno ozbiljne opasnosti koja utječe na temeljni interes društva. Iako nije nerelevantna važnost ciljeva sprečavanja zavaravajuće i prijevarne prakse i osiguravanja visoke kvalitete obrazovnih ponuda, time se ipak ne utječe na temeljne interese društva u smislu te definicije [73].

161. U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud već presudio da se članku 49. UFEU-a u načelu protivi to da države članice zabranjuju osnivanje podružnice isključivo na temelju argumenta prema kojem dotično društvo nije obavljalo djelatnost u državi svojeg sjedišta [74]. Drugo je pitanje koji se zahtjevi države članice mogu postaviti u pogledu djelatnosti podružnice.

162. Osim toga, pozivanje na opravdanje zbog drugih važnih razloga u općem interesu uzima se u obzir isključivo ako je riječ o ograničenjima slobode poslovnog nastana koja se primjenjuju bez diskriminacije na temelju državljanstva [75].

163. Zaključno, Mađarska je donošenjem članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila članak 49. UFEU-a.

b) Povreda članka 16. Direktive o uslugama

164. Komisija također smatra da uvjet iz članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju predstavlja povredu Direktive o uslugama.

1) Mogućnost primjene

165. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive o uslugama, ona se primjenjuje na usluge koje pružaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici, pri čemu se pojam usluge definira u članku 4. točki 1. te direktive kao „samostalna djelatnost koja se obično obavlja za naknadu”. Nastava koju provode obrazovne ustanove financirane uglavnom privatnim sredstvima koja ne potječu od sâmog pružatelja usluga predstavlja prema sudskoj praksi uslugu s obzirom na to da je cilj tih ustanova pružiti uslugu uz naknadu [76].

72 Temeljne slobode posebne su zabrane diskriminacije, kojima se, stoga, isključivo zabranjuje različito postupanje u usporedivim situacijama, vidjeti presudu od 14. veljače 1995., Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, t. 30.).

73 Sud je smatrao da se na temeljni interes društva utjecalo, na primjer, sprečavanjem teških kaznenih djela, vidjeti presudu od 13. srpnja 2017., E (C-193/16, EU:C:2017:542, t. 20.).

74 Presude od 9. ožujka 1999., Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, t. 38.), i od 30. rujna 2003., Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, t. 97.)

75 Vidjeti presude od 9. ožujka 2017., Piringer (C-342/15, EU:C:2017:196, t. 53.), i od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, t. 51.).

76 Presude od 11. rujna 2007., Komisija/Njemačka (C-318/05, EU:C:2007:495, t. 69.), od 11. rujna 2007., Schwarz i Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, t. 48.), i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 48.)

166. Točno je da se člankom 2. stavkom 1. Direktive o uslugama ne utvrđuju izričito drugi zahtjevi u pogledu ograničenja područja primjene. Konkretno, ono ne ovisi o privremenoj prirodi djelatnosti, na koju se upućuje u okviru temeljnih sloboda u svrhu razgraničenja između poslovnog nastana i slobode pružanja usluga[77], jer Direktiva o uslugama također sadržava odredbe o slobodi poslovnog nastana pružateljâ usluga[78]. Međutim, smatram da je u predmetnom slučaju ta razlika relevantna s obzirom na to da se Komisija posebno poziva na povredu članka 16. Direktive o uslugama, koji se nalazi u poglavlju IV. o slobodnom kretanju usluga.

167. No, članak 76. stavak 1. točka (b) Zakona o visokom obrazovanju ulazi u područje primjene članka 16. Direktive o uslugama isključivo ako se njime privremeno nuđenje djelatnosti obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija podvrgava posebnim uvjetima. Takvi su poslovni modeli u potpunosti zamislivi, iako sigurno postoji velika većina sveučilišta koja nude stjecanje kvalifikacija u okviru trajnog poslovnog nastana.

168. Člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju ni u kojem se slučaju ne razlikuju ustanove koje trajno obavljaju obrazovnu djelatnost u Mađarskoj i one koje je privremeno obavljaju. Jednako tako se tim propisom ne razlikuju privatni pružatelji obrazovnih usluga i oni koji ne obavljaju profitnu djelatnost.

169. Stoga ta odredba, barem djelomično, ulazi u područje primjene članka 16. Direktive o uslugama.

2) Je li zahtjev dopušten u smislu članka 16. stavaka 1. i 3. Direktive o uslugama?

170. U skladu s člankom 16. stavcima 1. i 3. Direktive o uslugama, države članice smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem samo onih zahtjeva koji su nediskriminirajući te nužni i proporcionalni. Postavljeni zahtjevi moraju u skladu s člankom 16. stavkom 1. trećim podstavkom točkom (b) i člankom 16. stavkom 3. te direktive služiti održavanju javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštiti okoliša.

171. Zahtjev iz članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju nedopušten je u predmetnom slučaju već zbog njegove diskriminatorne prirode[79].

172. Međutim, mjera se ni u kojem slučaju ne može opravdati razlozima navedenima u članka 16. stavku 1. trećem podstavku točki (b) i članku 16. stavku 3. U tom pogledu već je dokazano da se taj propis ne može opravdati razlozima zaštite javnog poretka[80].

173. Opravdanje zbog drugih važnih razloga u općem interesu, među kojima je stupanj obrazovanosti u skladu s uvodnom izjavom 40. Direktive o uslugama, zakonodavac Unije nije predvidio u članku 16. te direktive, za razliku od njezinih drugih odredbi[81].

77 Presuda od 11. prosinca 2003., Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, t. 27. i 28.)

78 Vidjeti poglavlje III. Direktive o uslugama.

79 Vidjeti u pogledu diskriminatorne prirode točku 158. ovog mišljenja.

80 Vidjeti *mutatis mutandis* točku 160. ovog mišljenja.

81 Vidjeti, na primjer, članak 9. stavke 1. i 4., članak 10. stavak 2. i članak 11. stavak 1. Direktive o uslugama.

174. Doduše, sudska praksa u okviru članka 56. UFEU-a priznaje opravdanje na temelju važnih razloga u općem interesu. Međutim, to dosad nije priznato u sličnim slučajevima diskriminatornih mjera [82]. Stoga u ovom predmetu ostaje otvoreno pitanje može li zakonodavac Unije legitimno ograničiti mogućnosti opravdanja u okviru članka 16. Direktive o uslugama u odnosu na razloge opravdanja priznate primarnim zakonodavstvom [83]. Naime, predmetna se mjera ne može smatrati opravdanom na temelju članka 56. UFEU-a.

175. Zaključno, valja utvrditi da zahtjev u pogledu postojanja stvarne djelatnosti obrazovanja u državi podrijetla nije u skladu sa zahtjevima iz članka 16. stavaka 1. i 3. Direktive o uslugama. Mađarska je, stoga, donošenjem članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila članak 16. Direktive o uslugama.

176. Direktiva o uslugama sadržava u tom smislu specifičnije odredbe u odnosu na podredno istaknut članak 56. UFEU-a, tako da u ovom predmetu nije potrebno ispitati potonju odredbu [84].

c) Povreda Povelje

177. Konačno, valja ispitati je li Mađarska donošenjem članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila temeljna prava dotičnih sveučilišta, osobito članak 13. i članak 14. stavak 3. Povelje [85].

1) Primjenjivost Povelje

178. Članak 76. stavak 1. točka (b) Zakona o visokom obrazovanju predstavlja loše prenošenje Direktive o uslugama [86]. Njime se u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje ograničava njezino područje primjene [87].

179. Suprotno onomu što smatra Mađarska, u predmetnom slučaju ne postavlja se pitanje može li se samostalna povreda Povelje utvrditi s obzirom na to da je područje primjene prava Unije ograničeno isključivo ograničenjem temeljnih sloboda [88].

180. Međutim, utvrđenje samostalne povrede temeljnog prava nema u ovom predmetu posebnog utjecaja. Naime, osnovanost tužbe zbog povrede obveze proizlazi već iz povreda Direktive o uslugama i članka 49. UFEU-a. Ipak, zasebno ispitivanje temeljnog prava jasnije odražava posebnu težinu i kvalitetu povrede. To osobito vrijedi kada, kao u predmetnom slučaju, navodna povreda temeljnih prava prelazi štetne gospodarske učinke koji su već obuhvaćeni utvrđenjem povreda pravila koja se odnose na unutarnje tržište.

82 Presude od 25. srpnja 1991., Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, t. 11. do 13.), od 19. srpnja 2012., Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, t. 37.), i od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 43.)

83 U pogledu sličnih pitanja u vezi s člankom 14. Direktive o uslugama vidjeti presudu od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr. (C-593/13, EU:C:2015:399, t. 40.). O argumentima vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u spojenim predmetima X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, t. 99. i sljedeće).

84 Presuda od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 118.). Vidjeti po analogiji u pogledu odnosa između članka 15. Direktive o uslugama i članka 49. UFEU-a presudu od 7. studenoga 2018., Komisija/Mađarska (C-171/17, EU:C:2018:881, t. 87.).

85 Članak 14. stavak 3. Povelje u ovom je slučaju *lex specialis* u odnosu na također sporni članak 16. Povelje; vidjeti u tom pogledu točke 130. i 132. ovog mišljenja.

86 U tom pogledu vidjeti točke 170. do 175. ovog mišljenja.

87 U tom smislu vidjeti presudu od 1. prosinca 2016., Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917, t. 64. i sljedeća). U tom smislu također presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 66.).

88 O tom pitanju vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u spojenim predmetima SEGRO i Horváth (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2017:410, t. 121. do 142.) te u predmetu Komisija/Mađarska (prava plodouživanja na poljoprivrednom zemljištu) (C-235/17, EU:C:2018:971, t. 64. do 112.).

2) Povreda

181. Kao što je prethodno navedeno, uvjet u slučaju čijeg se neispunjenja ne smije obavljati obrazovna i istraživačka djelatnost sveučilišta, a zabranjuje se osnivanje i poslovanje takve ustanove s ciljem stjecanja dobiti, utječe na područje zaštite druge rečenice članka 13. i članka 14. stavka 3. Povelje [89].

3) Opravdanost

182. Preostaje, dakle, ispitati može li se opravdati zadiranje u navedena temeljna prava koje je posljedica članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju. Ono bi u tom pogledu trebalo biti osobito proporcionalno [90]. U skladu s tekstom članka 52. stavka 1. Povelje, ograničenja temeljnih prava moguća su samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

183. Mađarska tvrdi, s jedne strane, da njezina javna tijela mogu isključivo u slučaju postojanja obrazovne djelatnosti u državi podrijetla biti sigurna da je riječ o zakonskoj djelatnosti i da su u državi podrijetla ispunjeni svi uvjeti koji se odnose na nastavu. Na taj se način mogu spriječiti prijevarne poslovne prakse. S druge strane, javna tijela mogu na temelju obrazovanja koje se pruža u državi podrijetla provjeriti ima li ustanova održiv koncept i kvalificirane nastavnike te, stoga, osigurati kvalitetu obrazovnih ponuda.

184. U tom pogledu valja priznati da uspješno poslovanje sveučilišta u državi podrijetla upućuje na to da ono u toj državi ispunjava sve zakonske uvjete za rad. Taj je uvjet, stoga, prikladan da se uklone nezakonite i prijevarne ustanove.

185. Međutim, zakonitost i integritet ponude visokog obrazovanja nikako se ne može provjeriti isključivo na temelju obrazovne djelatnosti koja već postoji u državi podrijetla. Stoga država članica također mora, u nedostatku takve djelatnosti u državi podrijetla, prihvatiti druge odgovarajuće dokaze. To je osobito slučaj s obzirom na ključnu važnost prava na slobodu poslovnog nastana u Uniji, koje prema sudskoj praksi također podrazumijeva upravo pravo društava da svoje djelatnosti obavljaju uglavnom ili isključivo u državi članici različitoj od one u kojoj imaju sjedište [91]. Stoga se, kako bi se izbjegle proturječnosti, dokaz o djelatnosti u zemlji podrijetla ne može smatrati nužnim.

186. Što se tiče cilja nadzora kvalitete, valja istaknuti da mađarska vlada ni na koji način nije obrazložila kako bi se sâmim postojanjem visokog obrazovanja u državi podrijetla trebala osigurati kvaliteta obrazovanja u državi domaćinu. Teško je prihvatiti da sveučilište koristi isto nastavničko osoblje u objema državama i da pruža isti nastavnički sadržaj ili da su zahtjevi u pogledu kvalitete istovjetni u objema državama. Stoga je upitna već prikladnost te mjere.

187. Što se tiče nužnosti zahtjeva, valja istaknuti da, čak i da je već postojeća ponuda bila jedina mogućnost za provođenje nadzora kvalitete, kontrola kvalitete ne bi se mogla provesti prilikom prvih osnivanja inozemnih sveučilišta. Stoga je nužno primijeniti druge mjere kontrole kvalitete koje su primjenjive i na inozemna sveučilišta.

188. Poveznica s obzirom na postojanje obrazovne djelatnosti u državi podrijetla sâma po sebi stoga nije prikladna, a u svakom slučaju ni nužna, za osiguranje zakonitosti i kvalitete visokog obrazovanja.

89 Vidjeti točke 133. i 147. ovog mišljenja.

90 Vidjeti točke 134. i 148. ovog mišljenja.

91 Vidjeti u tom pogledu točku 158. ovog mišljenja i presudu od 30. rujna 2003., Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, t. 97.).

4) Zaključak

189. Mađarska je, stoga, donošenjem članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila također drugu rečenicu članka 13. i članak 14. stavak 3. Povelje.

d) Povreda članka XVII. GATS-a u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a

190. S obzirom na to da Komisija također smatra da je u pogledu zahtjeva iz članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijeđen članak XVII. GATS-a, dovoljno je utvrditi da odredbe primarnog i sekundarnog prava Unije u pogledu međusobnog odnosa država članica imaju prednost pred pravom svjetske trgovine [92].

191. Međutim, članak 76. stavak 1. točka (b) Zakona o visokom obrazovanju primjenjuje se i na sveučilišta iz trećih država. U tom se smislu zbog prethodno navedenih razloga tim propisom povređuje [93] obveza u pogledu nacionalnog tretmana na temelju članka XVII. GATS-a i ne može se smatrati dopuštenim izuzetkom u smislu članka XIV. GATS-a. Doduše, u skladu s tom odredbom dopuštene su mjere potrebne radi zaštite javnog morala ili održavanja javnog reda [94] ili sprečavanja obmane ili prevare. Međutim, kao što je to prethodno navedeno, zahtjevom u pogledu obrazovne djelatnosti u državi podrijetla ne udovoljava se tim zahtjevima [95].

192. Stoga bi valjalo zaključiti da je s obzirom na zahtjev iz članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona o visokom obrazovanju također povrijeđen članak XVII. GATS-a u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a.

VI. Zaključak

193. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Mađarska je donošenjem članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona br. CCIV iz 2011., kako je izmijenjen, povrijedila članak XVII. Općeg sporazuma o trgovini uslugama u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a te drugu rečenicu članka 13. i članak 14. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

2. Mađarska je donošenjem članka 76. stavka 1. točke (b) Zakona br. CCIV iz 2011., kako je izmijenjen, povrijedila članak 16. Direktive 2006/123/EZ, članak 49. UFEU-a u vezi s člankom 54. UFEU-a, članak XVII. Općeg sporazuma o trgovini uslugama u vezi s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a te drugu rečenicu članka 13. i članak 14. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

3. Mađarska snosi troškove postupka.

92 Vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 161. i sljedeću te t. 165. i sljedeću).

93 Vidjeti točke 106. i 111. ovog mišljenja.

94 To se u tekstu ugovora definira kao „stvarna opasnost koja je dovoljno ozbiljna za osnovne vrijednosti društva".

95 Vidjeti *mutatis mutandis* točke 160. te točke 183. i 188. ovog mišljenja.