Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 5 martie 2020[1 i]

Cauza C-66/18

Comisia Europeană
împotriva

Ungariei

„Procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor – Articolul 258 TFUE – Competența Curții – Încălcarea de către un stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul Acordului General privind Comerțul cu Servicii (GATS) – Libera prestare a serviciilor – Directiva 2006/123/CE – Articolul 16 – Articolul 56 TFUE – Libertatea de stabilire – Articolul 49 TFUE – Servicii de învățământ – Învățământ universitar – Prestator de servicii stabilit într-un stat terț – Condiții legale pentru prestarea de servicii de învățământ într-un stat membru – Cerința unui acord internațional cu statul de origine – Cerința unei activități de învățământ efective în statul de origine – Aplicabilitatea Cartei drepturilor fundamentale – Articolul 13 – Libertatea științelor – Articolul 14 alineatul (3) – Libertatea de a înființa instituții de învățământ”

I. Introducere

1. Obiectul prezentei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor îl constituie două modificări aduse Legii maghiare privind învățământul superior în anul 2017. Potrivit acestora, pentru a-și începe sau a-și continua activitatea în Ungaria, instituțiile de învățământ superior din afara SEE trebuie să facă dovada încheierii unui acord internațional între Ungaria și statul lor de origine, fiind necesar ca, în privința statelor federale, acest acord să fie încheiat în mod obligatoriu cu guvernul central. În plus, activitatea tuturor instituțiilor de învățământ superior străine este supusă condiției ca serviciile de învățământ superior să fie oferite și pe teritoriul statului de origine respectiv.

2. Potrivit criticilor, guvernul maghiar urmărește prin această lege un singur obiectiv, acela de a interzice activitatea Central European University (CEU) în Ungaria. Astfel, în cadrul dezbaterii publice, s-a discutat uneori despre „lex CEU”.

3. CEU a fost constituită în anul 1991, dintr-o inițiativă care avea ca obiectiv declarat să favorizeze dezbaterea critică în ceea ce privește formarea noilor factori de decizie din țările Europei Centrale și de Est, țări în care pluralismul fusese anterior exclus. CEU este o universitate constituită în conformitate cu dreptul statului New York care deține o autorizație de funcționare eliberată de acest stat

1 Limba originală: germana.

(așa-numita „Absolute charter”). Principalii finanțatori sunt fundațiile „Open Society” ale omului de afaceri american de origine maghiară, George Soros, controversat în unele cercuri [2]. Având în vedere obiectivul său specific, CEU nu a desfășurat în niciun moment o activitate de învățământ sau de cercetare în Statele Unite.

4. Dintre cele șase instituții de învățământ superior străine care desfășurau în Ungaria, la data modificării Legii privind învățământul superior, o activitate supusă cerinței de autorizare, CEU era singura care, ca urmare a modelului său specific, nu putea îndeplini noile cerințe. Prin urmare, aceasta și-a încetat funcționarea în Ungaria; în luna noiembrie a anului 2019, a deschis un nou campus la Viena.

5. În acest context, Comisia consideră noile dispoziții nu numai o restricție privind libera prestare a serviciilor, ci și mai ales o încălcare a libertății științelor, consacrată de Carta drepturilor fundamentale.

6. În plus, prin faptul că una dintre cele două cerințe noi nu se aplică decât instituțiilor de învățământ superior din state situate în afara SEE, procedura dobândește o dimensiune specială suplimentară. Astfel, Comisia reproșează Ungariei o încălcare a dreptului Organizației Mondiale a Comerțului (World Trade Organization, denumită în continuare „OMC”), mai exact o încălcare a GATS. Prin urmare, Curtea va fi de asemenea chemată să se pronunțe, în cadrul prezentei proceduri, cu privire la măsura în care procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor poate servi drept instrument pentru respectarea și consolidarea efectivității dreptului internațional în materie de comerț.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Decizia 94/800 a Consiliului privind încheierea acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay

7. Prin Decizia 94/800/CE a Consiliului din 22 decembrie 1994 privind încheierea, în numele Comunității Europene, referitor la domeniile de competența sa, a acordurilor obținute în cadrul negocierilor comerciale multilaterale din Runda Uruguay (1986-1994) [3], în ceea ce privește domeniile sale de competență, Consiliul a aprobat Acordul de instituire a OMC, precum și acordurile care figurează în anexele 1-3 la acest acord, printre care se numără și Acordul General privind Comerțul cu Servicii (General Agreement on Trade in Services, denumit pe scurt „GATS”).

8. Articolul I din GATS prevede:

„(1) Prezentul acord se aplică măsurilor membrilor, care afectează comerțul cu servicii.

(2) În sensul prezentului acord, comerțul cu servicii este definit ca reprezentând furnizarea unui serviciu:

(a) de pe teritoriul unui stat membru pe teritoriul oricărui alt stat membru;

2 Fundațiile sale sunt supuse unei reglementări maghiare adoptate în paralel: Legea nr. LXXVI din 2017 privind transparența organizațiilor susținute din străinătate, care impune organizațiilor societății civile care primesc un sprijin financiar din străinătate anumite obligații în materie de înregistrare, declarare și publicitate, sub rezerva unor sancțiuni. Legea face obiectul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cauza C-78/18, Comisia/Ungaria (transparența asociațiilor).

3 JO 1994, L 336, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 10, p. 3.

(b) pe teritoriul unui stat membru pentru consumatorul de servicii al oricărui alt stat membru;

(c) de către un furnizor de servicii al unui stat membru, prin prezența comercială pe teritoriul oricărui alt stat membru;

(d) de către un furnizor de servicii al unui stat membru, prin prezența persoanelor fizice ale unui stat membru pe teritoriul oricărui alt stat membru;

[…]”

9. Articolul XIV din GATS prevede, sub titlul „Excepții generale”, următoarele:

„Sub rezerva cerinței ca aceste măsuri să nu se aplice într-o manieră care ar constitui fie un mijloc arbitrar sau nejustificat de discriminare între țările unde există astfel de condiții, fie o restricție deghizată în calea comerțului cu servicii, nicio prevedere a prezentului acord nu trebuie interpretată ca împiedicând adoptarea sau aplicarea de către orice membru a măsurilor:

(a) necesare pentru a proteja morala publică sau a menține ordinea publică[4]; […]

(c) necesare pentru a asigura respectarea actelor cu putere de lege sau normelor administrative care contravin prevederilor prezentului acord, inclusiv a acelora legate de:

(i) prevenirea practicilor înșelătoare sau frauduloase sau remedierea efectelor neîndeplinirii contractelor de servicii; […]

(iii) siguranță; […]”

10. Articolul XVI din GATS se înscrie în partea a III-a din acord, referitoare la „Angajamente speciale”. Sub titlul „Accesul pe piețe”, această dispoziție prevede:

„(1) În ceea ce privește accesul pe piețe potrivit modurilor de furnizare identificate la articolul I, fiecare membru acordă serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru un tratament care nu este mai puțin favorabil decât cel prevăzut prin aplicarea modalităților, limitărilor și condițiilor convenite și specificate în lista sa […]”

(2) În sectoarele în care s-au asumat angajamente în materia accesului pe piață, măsurile pe care un membru nu trebuie să le aplice sau să le adopte, […], se definesc după cum urmează:

(a) limitări privind numărul de furnizori de servicii, fie sub formă de contingente numerice, de monopoluri, de furnizori exclusivi de servicii sau de cerințe ale unui test privind nevoile economice;

(b) limitări privind valoarea totală a tranzacțiilor de servicii sau a activelor, sub formă de contingente numerice sau de cerințe ale unui test privind nevoile economice;

(c) limitări privind numărul total de operațiuni de servicii sau cantitatea totală de servicii produse, exprimate în unități numerice determinate, sub formă de contingente sau de cerințe ale unui test privind nevoile economice;

4 „Excepția vizând ordinea publică nu poate fi invocată decât în cazul în care există o amenințare adevărată și suficient de gravă pentru interesele fundamentale ale societății.” (notă de subsol în original)

(d) limitări privind numărul total de persoane fizice care pot fi angajate într-un anume sector de servicii sau pe care un furnizor de servicii le poate angaja și care sunt necesare pentru furnizarea unui serviciu specific și se ocupă direct de acest serviciu, sub forma contingentelor numerice sau a cerințelor unui test privind nevoile economice;

(e) măsuri care restrâng sau se referă la forme specifice de entități juridice sau de asocieri în participațiune prin intermediul cărora un furnizor de servicii poate furniza un serviciu;

(f) limitări privind participarea capitalului străin, exprimate sub forma unei limite maxime în procente a deținerii de acțiuni de către străini sau privind valoarea totală a investițiilor străine individuale sau globale."

11. Articolul XVII din GATS, intitulat „Tratamentul național", prevede:

„(1) In sectoarele înscrise în lista sa și sub rezerva condițiilor și restricțiilor care sunt indicate în aceasta, fiecare membru trebuie să acorde serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru, în ce privește toate măsurile afectând furnizarea de servicii, un tratament nu mai puțin favorabil decât cel pe care îl acordă propriilor servicii similare sau propriilor furnizori de servicii similare.

[…]

(3) Un tratament identic sau diferit din punct de vedere formal este considerat ca fiind mai puțin favorabil, dacă modifică condițiile de concurență în favoarea serviciilor sau furnizorilor de servicii ai respectivului membru în raport cu serviciile similare sau cu furnizorii de servicii similare ai unui alt membru."

12. Articolul XX din GATS prevede:

„(1) Fiecare membru indică într-o listă angajamentele specifice pe care le contractează în conformitate cu partea a III-a a prezentului acord. În ceea ce privește sectoarele pentru care aceste angajamente sunt asumate, fiecare listă precizează:

(a) modalitățile, limitările și condițiile privind accesul pe piață;

(b) condițiile și restricțiile privind tratamentul național; […]

(2) Măsurile simultan incompatibile cu articolele XVI și XVII trebuie să fie înscrise în coloana referitoare la articolul XVI. În acest caz, înscrierea este considerată ca introducând o condiție sau o restricție și la articolul XVII.

(3) Listele de angajamente specifice trebuie să fie anexate la prezentul acord și fac parte integrantă din acesta."

2. Decizia 2019/485 a Consiliului privind încheierea de acorduri în sensul articolului XXI din Acordul General privind Comerțul cu Servicii

13. Prin Decizia (UE) 2019/485 a Consiliului din 5 martie 2019 privind încheierea acordurilor în domeniu în temeiul articolului XXI din Acordul General privind Comerțul cu Servicii cu Argentina, Australia, Brazilia, Canada, China, Teritoriul vamal distinct Taiwan, Penghu, Kinmen și Matsu (Taipeiul chinez), Columbia, Cuba, Ecuador, Hong Kong (China), India, Japonia, Republica Coreea, Noua Zeelandă, Filipine, Elveția și Statele Unite, cu privire la ajustările compensatorii necesare rezultând din aderarea la Uniunea Europeană a Cehiei, a Estoniei, a Ciprului, a Letoniei, a Lituaniei, a

Ungariei, a Maltei, a Austriei, a Poloniei, a Sloveniei, a Slovaciei, a Finlandei și a Suediei [5], Consiliul a aprobat acordurile menționate în titlu, care erau o condiție a intrării în vigoare a așa-numitei liste consolidate de angajamente GATS ale UE-25. Lista consolidată a intrat în vigoare la 15 martie 2019. Aceasta preia fără modificări [6] angajamentele Ungariei din lista angajamentelor specifice [7].

14. Lista angajamentelor specifice ale Ungariei cuprinde două părți, partea I conținând rezerve privind angajamentele orizontale, iar partea a II-a – rezerve privind angajamente individuale verticale (sectoriale).

15. În partea a II-a a listei sunt menționate sectoarele în care sunt asumate angajamente specifice în conformitate cu articolul XVI (Accesul pe piețe) sau cu articolul XVII din GATS (Tratamentul național). Referitor la serviciile de învățământ superior (Higher Education Services) [8], în privința accesului pe piață pentru a treia modalitate de prestare a serviciilor („prezența comercială”), relevantă în speță, se consideră că „[e]stablishment of schools is subject to licences from the central authorities“ (înființarea de școli este supusă obligației de autorizare de către autoritățile centrale). În coloana referitoare la tratamentul național nu a fost înregistrată nicio rezervă („None”).

3. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

16. Articolul 13 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) [9], intitulat „Libertatea artelor și științelor”, prevede:

„Artele și cercetarea științifică sunt libere. Libertatea universitară este respectată.”

17. Articolul 14 alineatul (3) din cartă are următorul cuprins:

„Libertatea de a înființa instituții de învățământ cu respectarea principiilor democratice, precum și dreptul părinților de a asigura educarea și instruirea copiilor lor, potrivit propriilor convingeri religioase, filozofice și pedagogice, sunt respectate în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestora.”

18. Potrivit articolului 16 din cartă, „[l]ibertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale”.

4. Directiva 2006/123/CE

19. Conform articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (denumită în continuare „Directiva servicii”) [10], aceasta se aplică „serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru”.

20. Articolul 4 punctul 1 din această directivă definește noțiunea de „serviciu” ca fiind „orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la [articolul 57 TFUE]”.

5 JO 2019, L 87, p. 1.

6 Document OMC S/C/W/273, p. 166 și 167. Cu privire la intrarea în vigoare, a se vedea Comunicarea Uniunii din 7 martie 2019 către membrii OMC.

7 Hungary Schedule of Specific Commitments, doc. OMC. GATS/SC/40 din 15 aprilie 1994.

8 Hungary Schedule of Specific Commitments, doc. OMC GATS/SC/40 din 15 aprilie 1994, p. 19 (punctul 5C.).

9 JO 2007, C 364, p. 1.

10 JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50.

21. Articolul 16 din Directiva servicii prevede:

„(1) Statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru altul decât cel în care sunt stabiliți.

Statele membre în care este prestat serviciul asigură accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor.Statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă următoarele principii:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie, direct sau indirect, discriminatorii pe motiv de cetățenie sau, în ceea ce privește persoanele juridice, pe motivul privind statul membru în care sunt stabilite;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.[…]

(3) Prezentele dispoziții nu împiedică statul membru în care se deplasează prestatorul să impună cerințe în ceea ce privește o activitate de servicii în cazul în care acestea sunt justificate din motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică sau protecția mediului, în conformitate cu alineatul (1). […]”

B. Dreptul național

22. Dreptul maghiar în materie de învățământ superior este reglementat în Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Legea nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național). Această lege a fost modificată, în anul 2017, prin Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Legea nr. XXV din 2017 de modificare a Legii nr. CCIV din 2011 privind învățământul superior național, denumită în continuare „Legea privind învățământul superior”).

23. Potrivit articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, o instituție de învățământ superior străină poate exercita, pe teritoriul Ungariei, o activitate de învățământ în vederea obținerii unei diplome, numai în cazul în care „[…] guvernul maghiar și guvernul statului în care se află sediul instituției de învățământ superior străine au înțeles să încheie un acord obligatoriu pentru susținerea de principiu a instituției în vederea exercitării unei activități în Ungaria, acord care, în cazul unui stat federal, se bazează pe acordul prealabil cu guvernul central atunci când acesta nu este competent să încheie un acord internațional”.

24. În conformitate cu articolul 77 alineatul (2) din Legea privind învățământul superior, această cerință se aplică instituțiilor de învățământ superior străine al căror sediu este situat în afara SEE.

25. În conformitate cu articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, o instituție de învățământ superior străină poate exercita pe teritoriul Ungariei o activitate de învățământ în vederea obținerii unei diplome numai în cazul în care „este considerată, în statul competent potrivit sediului acesteia, ca fiind o instituție de învățământ superior recunoscută de stat și dacă exercită în acel stat o activitate de învățământ efectivă în domeniul învățământului superior”.

26. În conformitate cu articolul 77 alineatul (3), această cerință se aplică și instituțiilor de învățământ superior străine al căror sediu este situat într-un stat din SEE.

27. Articolul 115 alineatul (7) din Legea privind învățământul superior prevedea, în versiunea în vigoare la data avizului motivat al Comisiei, că cerința prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din această lege trebuia să fie îndeplinită până la 1 ianuarie 2018. În cazul statelor federale, acordul cu guvernul central trebuia încheiat în termen de șase luni de la publicarea Legii nr. XXV din 2017. În plus, articolul 115 alineatul (7) precizează că instituțiile de învățământ superior străine care, la data expirării termenului, nu îndeplinesc cerințele legale pierd autorizarea. În acest caz, începând cu 1 ianuarie 2018, acestea nu mai pot admite noi studenți la cursuri în Ungaria, studiile aflate în desfășurare la acea dată urmând să fie încheiate cel târziu în anul universitar 2020/2021, în condiții neschimbate.

28. La 18 octombrie 2017, Ungaria a informat Comisia că Legea privind învățământul superior a fost din nou modificată prin Legea nr. CXXVII din 2017. Prin această lege, termenul pentru îndeplinirea cerințelor care rezultă din articolul 76 alineatul (1) din Legea privind învățământul superior a fost prelungit până la 1 ianuarie 2019, iar celelalte termene prevăzute la articolul 115 alineatele (7) și (8) au fost de asemenea prelungite cu un an.

III. Antecedentele litigiului și procedura precontencioasă

29. La 28 martie 2017, guvernul maghiar a introdus în Adunarea Națională a Ungariei un proiect de lege privind modificarea Legii nr. CCIV din 2011. Acest proiect a fost adoptat ca Legea nr. XXV din 2017, în cadrul unei proceduri legislative de urgență, câteva zile mai târziu, și anume la 4 aprilie 2017.

30. Prin scrisoarea din 27 aprilie 2017, Comisia a informat Ungaria că, în opinia sa, prin adoptarea Legii nr. XXV din 2017, Ungaria a încălcat articolele 9, 10, 13, articolul 14 alineatul (3) și articolul 16 din Directiva 2006/123 și, cu titlu subsidiar, articolele 49 și 56 TFUE, articolul XVII din GATS, precum și articolul 13, articolul 14 alineatul (3) și articolul 16 din cartă și a solicitat Ungariei să prezinte observații. Acest stat membru a răspuns prin scrisoarea din 25 mai 2017, prin care a contestat încălcările menționate.

31. La 14 iulie 2017, Comisia a emis un aviz motivat, în cadrul căruia aceasta și-a menținut poziția. În urma respingerii de către Comisie a unei cereri a Ungariei de prelungire a termenului de răspuns, Ungaria a răspuns prin scrisorile din 14 august 2017 și din 11 septembrie 2017, în care a explicat că încălcările invocate nu existau.

32. La 5 octombrie 2017, Comisia a emis un aviz motivat suplimentar. La 6 octombrie 2017, Ungaria a înaintat informații suplimentare în raport cu scrisorile din datele de 14 august și 11 septembrie din același an.

33. La 18 octombrie 2017, Ungaria a răspuns la avizul motivat suplimentar și, prin scrisoarea din 13 noiembrie 2017, a furnizat alte informații suplimentare.

IV. Concluziile părților și procedura în fața Curții

34. Prin prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, primită la Curte la 1 februarie 2018, Comisia solicită Curții:

– constatarea faptului că Ungaria:

  – a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS, în măsura în care, la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea nr. CCIV din 2011 cu modificările ulterioare, impune instituțiilor de învățământ superior străine din afara SEE, drept condiție pentru prestarea unor servicii de învățământ, încheierea unui acord internațional între Ungaria și statul lor de origine;

  – a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 16 din Directiva 2006/123/CE și, în orice caz, în temeiul articolelor 49 și 56 TFUE, precum și al articolului XVII din GATS, în măsura în care, la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea nr. CCIV din 2011 cu modificările ulterioare, obligă instituțiile de învățământ superior străine din afara SEE să ofere cursuri de învățământ superior în țara de origine;

  – a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 13, al articolului 14 alineatul (3) și al articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în raport cu restricțiile menționate anterior;

– obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

35. Ungaria solicită Curții:

– respingerea cererii Comisiei ca inadmisibilă;

cu titlu subsidiar:

– respingerea cererii Comisiei ca nefondată, și

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

36. În cadrul ședinței de audiere a pledoariilor din 24 iunie 2019, Comisia și Ungaria au prezentat observații orale.

V. Apreciere juridică

37. În cadrul prezentei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, este necesar să se examineze dacă sunt compatibile cu dreptul Uniunii două condiții pe care Legea maghiară privind învățământul superior, în versiunea modificată, le stabilește pentru exercitarea pe teritoriul național a unei activități de învățământ de către instituțiile de învățământ superior străine. Este vorba, pe de o parte, despre cerința încheierii unui acord internațional între Ungaria și statul de origine al instituției de învățământ superior. Pe de altă parte, instituția de învățământ superior străină trebuie să exercite în mod efectiv o activitate de învățământ în statul său de origine.

38. Întrucât prima dintre aceste reglementări nu este aplicabilă decât instituțiilor de învățământ superior stabilite în state terțe din afara SEE, Comisia invocă în această privință, printre altele, o încălcare a principiului tratamentului național prevăzut la articolul XVII din GATS. În ceea ce privește acest motiv, trebuie analizată, în primul rând, competența Curții în temeiul articolului 258

TFUE (litera A). În continuare, trebuie să se examineze admisibilitatea (litera B) și temeinicia (litera C) acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Pe lângă încălcarea dispozițiilor GATS, Comisia consideră condițiile menționate ca fiind încălcări ale dispozițiilor Directivei servicii și/sau ale libertăților fundamentale, precum și ale dispozițiilor cartei.

A. Competența Curții în ceea ce privește motivul privind încălcarea dispozițiilor GATS

39. Competența Curții de a se pronunța asupra unui litigiu este o chestiune de ordine publică, care trebuie examinată din oficiu [11].

1. GATS ca parte integrantă a dreptului Uniunii

40. Potrivit jurisprudenței referitoare la articolul 258 primul paragraf TFUE, pot face obiectul procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor exclusiv încălcări ale obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii [12]. În opinia Ungariei, o eventuală încălcare a articolului XVII din GATS coroborat cu angajamentul specific contractat pentru sectorul învățământului nu constituie însă o obligație care îi revine în temeiul dreptului Uniunii, ci una autonomă, care îi revine în temeiul dreptului internațional.

41. Neîndeplinirea de către statele membre a anumitor obligații internaționale a făcut deja obiectul unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [13]. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acordurile internaționale încheiate de Uniune fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii de la intrarea lor în vigoare [14]. Prin urmare, acestea sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre în conformitate cu articolul 216 alineatul (2) TFUE.

42. În orice caz, potrivit jurisprudenței, caracterul obligatoriu există în cazul acordurilor mixte pentru dispozițiile acestora care țin de competența externă a Uniunii [15].

43. Curtea a statuat deja, în privința articolului 133 CE, că comerțul cu servicii, inclusiv cu servicii care privesc domenii deosebit de sensibile precum sectoarele sănătății și educației, intră sub incidența competenței externe a Uniunii [16]. Prin articolul 207 TFUE, care, prin Tratatul de la Lisabona, a înlocuit articolul 133 CE, competența externă a Uniunii în ceea ce privește comerțul cu servicii a fost extinsă și mai mult, iar în prezent se înscrie în competența exclusivă a Uniunii în cadrul politicii comerciale comune (denumită în continuare „politica comercială comună”).

44. Aceasta nu aduce atingere existenței unei competențe interne extinse a statelor membre în domeniul învățământului, la care face trimitere Ungaria. Această împrejurare este luată în considerare în cadrul articolului 207 alineatul (4) al treilea paragraf litera (b) TFUE [17]. În temeiul acestei dispoziții, Consiliul nu poate încheia decât în unanimitate acorduri internaționale având ca obiect comerțul cu servicii de învățământ, în cazul în care aceste acorduri ar putea perturba în mod grav organizarea acestor servicii la nivel național și ar putea aduce atingere răspunderii statelor membre pentru

11 Hotărârea din 12 noiembrie 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punctul 37).

12 Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184, punctul 13).

13 Hotărârea din 25 februarie 1988, Comisia/Grecia (194/85 și 241/85, EU:C:1988:95), Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania (C-61/94, EU:C:1996:313), Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184), Hotărârea din 7 octombrie 2004, Comisia/Franța (C-239/03, EU:C:2004:598), și Hotărârea din 21 iunie 2007, Comisia/Italia (C-173/05, EU:C:2007:362).

14 Hotărârea din 30 aprilie 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punctele 2-6), Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punctul 7), și Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 30).

15 Hotărârea din 7 octombrie 2004, Comisia/Franța (C-239/03, EU:C:2004:598, punctul 25), Hotărârea din 16 noiembrie 2004, Anheuser-Busch (C-245/02, EU:C:2004:717, punctul 41), Hotărârea din 11 septembrie 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05, EU:C:2007:496, punctul 33 și urm.), și Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 31 și urm.).

16 La acea dată, această competență externă era încă partajată între Uniune și statele membre ale acesteia – a se vedea Avizul 1/08 (Acordul de modificare a listelor de angajamente specifice în temeiul GATS) din 30 noiembrie 2009 (EU:C:2009:739, punctul 135).

17 A se vedea în această privință Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Consiliul (C-13/07, EU:C:2009:190, punctul 124).

prestarea acestor servicii. Această unanimitate este necesară, întrucât punerea în aplicare a obligațiilor asumate pe plan intern revine în mod necesar statelor membre. Astfel, în domeniul învățământului, Uniunea nu dispune decât de o competență de coordonare, în conformitate cu articolul 6 litera (e) TFUE.

45. În plus, articolul 207 alineatul (6) TFUE prevede că exercitarea competențelor atribuite prin articolul 207 alineatul (1) TFUE nu implică o armonizare a dispozițiilor actelor cu putere de lege și ale normelor administrative ale statelor membre în măsura în care tratatele exclud o astfel de armonizare. În ceea ce privește sectorul învățământului, articolul 166 alineatul (4) TFUE conține o interdicție a unei asemenea armonizări. Totuși, această împrejurare nu pune nicidecum în discuție existența unei competențe externe a Uniunii ca atare.

46. Prin urmare, acordurile necesare pentru intrarea în vigoare a listei consolidate a așa-numitelor angajamente GATS ale UE-25 au fost aprobate de Uniune fără participarea statelor membre [18]. Această listă preia, fără modificări, angajamentele asumate de Ungaria în materie de învățământ superior.

47. Astfel, angajamentul în litigiu, asumat inițial de Ungaria în temeiul GATS, a fost transferat Uniunii cel târziu prin Tratatul de la Lisabona și constituie, în consecință, o obligație în temeiul dreptului Uniunii, a cărei încălcare poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [19].

2. Responsabilitatea internațională a Uniunii pentru încălcările GATS de către statele membre

48. Pe de altă parte, în favoarea competenței Curții de a constata, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, încălcările GATS de către statele membre pledează și faptul că Uniunea poate fi acționată în justiție de către un stat terț, în fața organelor de soluționare a litigiilor ale OMC [20], ca urmare a unei astfel de încălcări.

49. Aceasta rezultă, în primul rând, din faptul că Uniunea este pe deplin ținută de GATS în raporturile externe. Este adevărat că, potrivit articolului 1 alineatul (1) din Decizia 94/800 a Consiliului, consimțământul Uniunii nu vizează decât partea din Acordul OMC și din anexele la acesta care intră în sfera sa de competență. Cu toate acestea, spre deosebire de alte acorduri mixte [21], repartizarea competențelor nu a fost evidențiată, și, prin urmare, nu determină o limitare a efectului obligatoriu. Articolul 46 alineatul (1) din Convenția ONU cu privire la dreptul tratatelor precizează, în acest context, că „[f]aptul că consimțământul unui stat de a fi legat printr-un tratat a fost exprimat cu violarea unei dispoziții a dreptului său intern privitoare la competența de a încheia tratate nu poate fi invocat de acest stat ca viciu de consimțământ afară numai dacă această violare n-a fost vădită și nu privește o regulă de importanță fundamentală a dreptului său intern” [22].

50. În orice caz, Uniunea dispune cel târziu de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona de o competență extinsă în domeniul politicii comerciale comune.

18 A se vedea Decizia (UE) 2019/485 a Consiliului din 5 martie 2019 (JO 2019, L 87, p. 1). Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Curtea a statuat în Avizul 1/08 (Acorduri de modificare a listelor de angajamente specifice în temeiul GATS) din 30 noiembrie 2009 (EU:C:2009:739) că această modificare ținea de competența partajată a Uniunii și a statelor sale membre și că era necesară participarea statelor membre.

19 A se vedea în această privință Avizul 2/15 (Acordul de liber schimb cu Singapore) din 16 mai 2017 (EU:C:2017:376, punctul 248).

20 Procedura de soluționare a litigiilor a OMC este reglementată de Înțelegerea privind regulile și procedurile de soluționare a litigiilor (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, denumită în continuare pe scurt „DSU”), cuprinsă în anexa 2 la Acordul OMC. Aceasta prevede, mai întâi, utilizarea așa-numitelor paneluri (panels) de soluționare a anumitor litigii, care raportează la Organul de soluționare a litigiilor (Dispute Settlement Body, denumit în continuare pe scurt „DSB”). Acesta redactează, în acest temei, un raport final, care este obligatoriu pentru părți, cu excepția cazului în care, în termen de 60 de zile, este formulată opoziție în fața Organului de opoziție (Appellate Body, prescurtat „AB”).

21 A se vedea de exemplu articolul 6.1 din anexa IX la Convenția Organizației Națiunilor Unite privind dreptul mării, semnată la Montego Bay la 10 decembrie 1982 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1833, 1834 și 1835, p. 3).

22 Articolul 46 alineatul (2) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor între state și organizații internaționale sau între organizații internaționale prevede *mutatis mutandis* același lucru în ceea ce privește repartizarea internă a competențelor unei organizații internaționale.

51. În al doilea rând, actele statelor membre în domeniul de aplicare al GATS pot fi imputate Uniunii. Astfel, Uniunea nu poate influența în mod direct acțiunea statelor membre în toate materiile reglementate de GATS, întrucât respectarea obligațiilor Uniunii care decurg din Acordul OMC depinde în mare măsură de modul în care statele membre își exercită propriile competențe de reglementare. Uniunea nu este însă ținută în mod nelimitat de acest acord în raporturile externe. Acesteia trebuie să i se impute, așadar, comportamentul membrilor săi.

52. Prin urmare, Uniunea preia, în practică, chiar și în ceea ce privește măsurile adoptate de statele membre, negocierile cu ceilalți membri ai OMC și apărarea măsurii în cadrul procedurii de soluționare a litigiilor [23].

53. În această privință, reiese din jurisprudența Curții că, atunci când aplică pe plan intern un acord internațional, statele membre îndeplinesc o obligație față de Uniune, care și-a asumat, în raporturile externe, răspunderea pentru punerea în aplicare corectă a acordului [24].

54. Această obligație constituie expresia obligației de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE, care are efectul unei restricții în ceea ce privește exercitarea competenței. Astfel, Ungaria rămâne liberă să își exercite competența internă de reglementare a învățământului superior, însă numai în măsura în care reglementările corespunzătoare nu încalcă nicio obligație care decurge din acordurile OMC. Aceasta ar determina, așadar, nu numai angajarea responsabilității internaționale a Uniunii, ci ar expune și celelalte state membre la riscul unor contramăsuri. Acest risc devine deosebit de clar în lumina celor mai recente evoluții din cadrul dezbaterii privind subvențiile acordate către Airbus de Franța, de Spania, de Germania și de Marea Britanie: sancțiunile vamale americane, care au fost aprobate de OMC cu titlu de contramăsură, privesc printre altele brânza parmezan din Italia.

55. Totodată, respectarea acestei obligații de cooperare loială poate fi impusă în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

3. Raportul dintre acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și procedura de soluționare a litigiilor a OMC

56. Această concluzie nu poate fi infirmată nici de celelalte critici formulate de Ungaria.

57. Ungaria subliniază, în această privință, mai ales caracterul specific al procedurii de soluționare a litigiilor în cadrul OMC și rolul special al organelor de soluționare a litigiilor ale OMC.

58. În raport cu această poziție, trebuie însă arătat, în primul rând, că o hotărâre de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pronunțată de Curte nu repune nicidecum în discuție competența exclusivă a organelor de soluționare a litigiilor ale OMC de a constata încălcări ale acestui acord în cadrul unei proceduri între două state membre [25]. Astfel, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor reprezintă un instrument de reglementare pur intern. Această hotărâre este, așadar, obligatorie doar în raportul dintre Uniune și statul membru și nu împiedică organele OMC să constate, la cererea unui stat terț, o încălcare a Acordului OMC, chiar și atunci când Curtea a refuzat să constate anterior o asemenea încălcare.

23 Cu privire la exemple întemeiate pe practica organelor de soluționare a litigiilor ale OMC: WTO Appelate Body Report din 5 iunie 1998, adoptat de DSB la 1 iulie 1998, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R și WT/DS68/AB/R, European Communities – Computer Equipment, referitor la anumite măsuri irlandeze și britanice; WTO Appelate Body Report din 12 martie 2001, adoptat de DSB la 5 aprilie 2001, WT/DS135/AB/R, European Communities – Amiante, referitor la un regulament francez; în perioada recentă, WTO Appelate Body Report din 15 mai 2018, WT/DS316/AB/RW, European Union – Large Civil Aircrafts.

24 Hotărârea din 26 octombrie 1982, Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, punctele 11 și 13), Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punctul 11), Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184, punctul 15), și Hotărârea din 7 octombrie 2004, Comisia/Franța (C-239/03, EU:C:2004:598, punctul 26).

25 A se vedea articolul 23 alineatul (1) din DSU.

59. În practică, pronunțarea unor decizii contradictorii poate fi evitată prin suspendarea procedurii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și așteptarea pronunțării unei decizii de către organele OMC, dacă este pendinte în paralel o procedură în fața OMC. În plus, se poate lua în considerare limitarea întinderii controlului jurisdicțional al Curții la încălcările vădite, astfel încât să se țină seama de competența organelor OMC de soluționare în ultimă instanță a litigiilor în ceea ce privește chestiuni deosebit de controversate [26].

60. În al doilea rând, este adevărat că, invocând importanța deosebită a negocierilor în cadrul OMC, Curtea respinge în mod constant aplicabilitatea directă a dreptului OMC [27]. Totuși, aceasta înseamnă numai că statele membre, în cadrul unei acțiuni în anulare, sau părțile în cadrul unei cereri de examinare a validității nu pot invoca incompatibilitatea unui act al Uniunii cu Acordul OMC [28].

61. Raționamentul se întemeiază pe specificitatea mecanismului de reglementare a litigiilor în cadrul OMC. În cadrul unei astfel de proceduri, este posibil ca Uniunea să se declare dispusă, în negocierile cu state terțe, să retragă o anumită măsură sau un act juridic atunci când statul terț îi face, în schimb, alte concesii. Or, dacă o acțiune în anulare introdusă de un stat membru, desfășurată în paralel, sau o cerere de examinare a validității se întemeiază direct pe încălcarea dreptului OMC, poziția de negociere a Uniunii ar fi slăbită. O asemenea procedură ar putea conduce la anularea respectivului act legislativ al Uniunii [29]. Acțiunea Uniunii ar fi, astfel, subminată în mod unilateral de un stat membru sau chiar de o parte la procedura preliminară.

62. Rezultă însă doar că dreptul OMC nu poate fi, în principiu, un criteriu de apreciere a *actelor juridice ale Uniunii* în cadrul procedurilor în fața instanțelor Uniunii. Trebuie să se facă distincția între acesta și problema dacă instanțele Uniunii pot examina *măsuri naționale* din perspectiva dreptului OMC.

63. Curtea a dat deja un răspuns afirmativ referitor la acest aspect în cauza Comisia/Germania referitoare la cotele de lapte și a analizat o măsură națională din perspectiva unui acord încheiat în cadrul GATT [30]. Procedând astfel, Curtea nu a urmat propunerea avocatului general Tesauro, care pledase să nu facă diferența între măsurile naționale și măsurile Uniunii în ceea ce privește criteriul de apreciere [31].

64. În opinia noastră, în această hotărâre, Curtea a considerat în mod întemeiat că considerațiile potrivit cărora controlul actelor Uniunii în lumina Acordului OMC este exclus nu puteau fi transpuse în privința încălcărilor dreptului OMC săvârșite de statele membre. Astfel, posibilitatea de a iniția o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru nu este contrară obiectivelor și caracterului specific al soluționării litigiilor în cadrul OMC.

65. Mai întâi, posibilitatea de a întemeia o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pe o încălcare a dreptului OMC poate garanta executarea efectivă a unei eventuale condamnări pronunțate de organele de soluționare a litigiilor ale OMC. Dacă, în astfel de împrejurări, Uniunea nu ar putea iniția o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre, punerea în aplicare pe plan intern a dreptului comerțului internațional ar fi grav compromisă. Or, aceasta este deosebit de importantă având în vedere riscul unor sancțiuni pentru state neimplicate în litigiu și pentru Uniune.

26 A se vedea în această privință punctul 90 de mai jos din prezentele concluzii.

27 Hotărârea din 12 decembrie 1972, International Fruit Company și alții (21/72-24/72, EU:C:1972:115), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Portugalia/Consiliul (C-149/96, EU:C:1999:574), și Hotărârea din 9 ianuarie 2003, Petrotub și Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4).

28 Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, EU:C:1994:367, punctul 109).

29 A se vedea articolul 264 primul paragraf TFUE.

30 Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania (C-61/94, EU:C:1996:313, punctul 16).

31 Concluziile avocatului general Tesauro prezentate în cauza Comisia/Germania (C-61/94, EU:C:1996:194, punctele 23 și 24).

66. În continuare, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor poate dobândi o importanță deosebită în negocierile cu statele terțe în cadrul procedurii de soluționare a litigiilor. Astfel, pe baza competenței sale extinse în domeniul politicii comerciale comune, Uniunea poate să negocieze cu state terțe măsuri adoptate de statele membre [32]. În cazul în care apără, din considerente juridice, politice sau de altă natură, o măsură a unui stat membru, Uniunea nu va iniția o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru în cauză [33]. Or, tocmai prin intermediul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, acesteia i se pune la dispoziție un instrument care îi consolidează poziția de negociere față de state terțe. Uniunea demonstrează astfel partenerilor săi de negociere că, dacă este cazul, are în mod efectiv posibilitatea de a asigura, pe plan intern, încetarea încălcărilor Acordului OMC. În consecință, credibilitatea acesteia este consolidată și se ține seama de necesitatea unei acțiuni ferme și rapide în exterior.

67. În sfârșit, pot exista cazuri precum cel din speță, în care Uniunea însăși este convinsă de nelegalitatea unei măsuri a unui stat membru. Prin declanșarea, în astfel de cazuri, a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru în cauză, aceasta își exprimă decizia de a asigura respectarea Acordului OMC. Însă, în cazul în care Uniunea „a urmărit executarea unei obligații asumate în cadrul OMC sau actul Uniunii face trimitere în mod expres la dispoziții speciale din acordurile OMC”, este de competența Curții, potrivit unei jurisprudențe constante, să controleze legalitatea actelor Uniunii din perspectiva regulilor OMC [34]. Acest lucru este cu atât mai mult valabil în ceea ce privește măsurile adoptate de un stat membru.

68. Prin urmare, nici caracterul specific al procedurii de soluționare a litigiilor în cadrul OMC, nici rolul special al organelor de soluționare a litigiilor ale OMC nu se opun prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.

4. Concluzie

69. În concluzie, primul motiv al acțiunii este de competența Curții.

B. Admisibilitatea acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

70. În continuare, trebuie să se examineze criticile Ungariei referitoare la admisibilitatea acțiunii.

71. În această privință, Ungaria arată, pe de o parte, că Comisia a acordat termene prea scurte în cadrul procedurii precontencioase și, prin urmare, i-a fost afectat dreptul la apărare. Pe de altă parte, Ungaria reproșează Comisiei că și-a încălcat obligația de independență și de imparțialitate și că a recurs la procedură pentru motive de natură pur politică și luând în considerare în mod unilateral interese particulare.

32 A se vedea în această privință punctele 49-52 din prezentele concluzii.

33 Și în acest caz, poate fi menționată din nou, cu titlul de exemplu notabil și recent, cauza Airbus.

34 A se vedea în această privință Hotărârea din 22 iunie 1989, Fediol/Comisia (70/87, EU:C:1989:254, punctele 19-22), Hotărârea din 7 mai 1991, Nakajima/Consiliul (C-69/89, EU:C:1991:186, punctul 31), Hotărârea din 30 septembrie 2003, Biret International/Consiliul (C-93/02 P, EU:C:2003:517, punctul 53), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Portugalia/Consiliul (C-149/96, EU:C:1999:574, punctul 49), și Hotărârea din 1 martie 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, punctul 40).

1. Cu privire la stabilirea termenelor în cadrul procedurii precontencioase

72. Procedura precontencioasă are ca obiectiv să dea statului membru în cauză ocazia de a-și îndeplini obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii și de a invoca în mod eficient mijloacele de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie [35]. Prin urmare, Comisia trebuie să acorde statelor membre un termen rezonabil pentru a răspunde la scrisoarea de punere în întârziere și pentru a se conforma unui aviz motivat sau, dacă este cazul, pentru a-și pregăti apărarea. Dacă termenul a fost atât de scurt încât dreptul statului membru la o apărare efectivă este afectat, fără o justificare suficientă, acest lucru are drept consecință faptul că procedura precontencioasă nu s-a desfășurat corect, iar acțiunea Comisiei trebuie respinsă ca inadmisibilă [36].

73. În calitatea sa de „stăpână” a procedurii, Comisia dispune de o marjă de apreciere largă la stabilirea termenelor [37]. Pentru a aprecia dacă termenul stabilit este rezonabil trebuie să se țină seama de toate împrejurările cauzei. Potrivit jurisprudenței, termenele foarte scurte sunt justificate în special atunci când este necesar să se contracareze rapid încălcarea unui tratat sau atunci când statul membru în cauză cunoștea pe deplin punctul de vedere al Comisiei încă înainte de inițierea procedurii precontencioase [38].

74. În speță, Comisia a stabilit un termen de o lună atât în scrisoarea de punere în întârziere, cât și în avizul motivat. Este adevărat că, în cadrul procedurii precontencioase, Comisia stabilește, de regulă, termene de două luni. Cu toate acestea, termenul de o lună nu este un termen „foarte scurt” în sensul jurisprudenței citate la punctul 73 [39]. De asemenea, trebuie subliniat că între scrisoarea de punere în întârziere din 27 aprilie 2017 și expirarea celui de al doilea termen de o lună la jumătatea lunii august a aceluiași an a existat o perioadă de aproximativ trei luni și jumătate, în cursul căreia guvernul maghiar cunoștea poziția Comisiei și, prin urmare, aceasta a avut posibilitatea de a evalua posibilitățile sale de apărare și de a-și pregăti răspunsul.

75. Pe de altă parte, în speță, Comisia invocă, în mod întemeiat, urgența cauzei. Este adevărat că aceasta nu a prezentat Ungariei în mod explicit motivele pentru care a reținut urgența. Totuși, ele rezultă în mod direct din împrejurările speței, și anume în special din faptul că, în conformitate cu versiunea inițială a articolului 115 alineatul (7) din Legea privind învățământul superior, începând cu 1 ianuarie 2018, instituțiile de învățământ superior care nu îndeplineau condițiile prevăzute la articolul 76 alineatul (1) din această lege urmau să piardă autorizarea și nu mai puteau admite noi studenți.

76. Ungaria a comunicat abia la 18 octombrie 2017 că acest termen a fost prelungit cu un an, prin urmare după stabilirea termenelor relevante pentru faza precontencioasă. Astfel, contrar celor susținute de guvernul maghiar, nici faptul că Comisia a introdus acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor abia în luna februarie a anului 2018 nu este de natură să înlăture urgența la stabilirea termenelor.

35 Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Austria (C-475/98, EU:C:2002:630, punctul 35), și Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania (C-490/04, EU:C:2007:430, punctul 25).

36 Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Belgia (293/85, EU:C:1988:40, punctul 20).

37 A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Mischo prezentate în cauza Comisia/Franța (C-1/00, EU:C:2001:467, punctul 57). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 10 iulie 1985, Comisia/Țările de Jos (16/84, EU:C:1985:309, punctul 10).

38 Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Belgia (293/85, EU:C:1988:40, punctele 13 și 14), Hotărârea din 2 iulie 1996, Comisia/Luxemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, punctele 19 și 20), Hotărârea din 28 octombrie 1999, Comisia/Austria (C-328/96, EU:C:1999:526, punctul 51), și Hotărârea din 13 decembrie 2001, Comisia/Franța (C-1/00, EU:C:2001:687, punctele 64 și 65).

39 În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 2 februarie 1988, Comisia/Belgia (293/85, EU:C:1988:40), termenele au fost de 8 și, respectiv, de 14 zile; în cauza Comisia/Franța (C-1/00, EU:C:2001:687), termenele au fost de 15 zile și, respectiv, de 5 zile; în cauza Comisia/Austria (C-328/96, EU:C:1999:526), termenele au fost de o săptămână și, respectiv, de 15 zile; în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Comisia/Irlanda (74/82, EU:C:1984:34), a fost contestat un termen de cinci zile.

77. În sfârșit, potrivit jurisprudenței, trebuie să se ia în considerare aspectul dacă, în definitiv, a fost limitată posibilitatea statului membru de a se apăra împotriva motivelor Comisiei [40]. Astfel, nici un termen „prea scurt” nu determină inadmisibilitatea acțiunii atunci când Comisia ia în considerare și un mijloc de apărare prezentat tardiv, iar statul membru a fost, așadar, în măsură să se apere suficient împotriva motivelor invocate de Comisie împotriva sa [41].

78. În speță, guvernul maghiar a depus, în plus față de scrisorile sale din 14 august 2017 și din 18 octombrie 2017, alte trei scrisori, prin care a răspuns la avizul motivat inițial și la avizul motivat suplimentar. Toate aceste scrisori au fost analizate în mod aprofundat de Comisie și au fost integrate în decizia sa de a introduce acțiunea.

79. Pentru acest din urmă motiv, este de asemenea irelevant faptul că Comisia a stabilit de asemenea termene de o lună în alte două acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, inițiate în paralel împotriva Ungariei. Desigur, nu se exclude ca, prin cumularea mai multor acțiuni cu termene scurte, un stat membru să fie pus în situația dificilă de a nu își mai putea exercita în mod efectiv drepturile la apărare. Comisia trebuie să aibă în vedere de asemenea această posibilitate atunci când stabilește termenele. Cu toate acestea, atât timp cât există motive necesare pentru aceste termene scurte, iar dreptul la apărare al statului membru nu este limitat – fapt pentru care Ungaria nu prezintă argumente în speță –, această împrejurare nu poate, prin ea însăși, să determine inadmisibilitatea oricăruia dintre termenele stabilite.

2. Cu privire la motivul referitor la considerentele politice

80. Pe de altă parte, Ungaria consideră că Comisia a inițiat acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pentru motive pur politice și cu încălcarea obligației sale de imparțialitate. Astfel, acțiunea ar servi exclusiv intereselor CEU la Budapesta.

81. În ceea ce privește acest motiv, este îndoielnic, mai întâi, dacă se poate deduce din menționarea unică a CEU în scrisoarea de punere în întârziere că procedura vizează numai interesele acestei universități. Astfel, nu se poate interzice în niciun caz Comisiei să selecteze și să menționeze, cu titlu de exemplu, instituții care sunt afectate.

82. În orice caz, considerentele care au determinat Comisia să inițieze o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu pot, singure, să repună în discuție buna desfășurare a procedurii precontencioase și, prin urmare, nu au nici incidență asupra admisibilității acțiunii în temeiul articolului 258 TFUE [42]. Desigur, Comisia trebuie să justifice motivele pentru care consideră că există o încălcare a dreptului Uniunii, dar nu este obligată să precizeze în plus și care sunt motivele care au determinat-o să introducă o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [43].

83. Prin urmare, motivele de inadmisibilitate invocate de guvernul maghiar trebuie respinse în totalitate.

C. Temeinicia acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

84. Vom examina mai întâi motivele Comisiei referitoare la cerința încheierii unui acord internațional între Ungaria și țara de origine a unei universități străine (titlul 1 de mai jos), apoi pe cele privind cerința unei activități de învățământ efectiv în țara de origine (titlul 2 de mai jos).

40 Hotărârea din 10 iulie 1985, Comisia/Țările de Jos (16/84, EU:C:1985:309, punctul 10).

41 Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Comisia/Irlanda (74/82, EU:C:1984:34, punctul 13).

42 Hotărârea din 3 martie 2016, Comisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, punctul 24).

43 Hotărârea din 3 martie 2016, Comisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, punctul 26).

1. Cerința încheierii unui acord internațional, articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior

85. În ceea ce privește condiția – prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior – referitoare la existența unui acord internațional între Ungaria și țara de origine a unei universități străine, necesară pentru prestarea de servicii de învățământ de către instituții de învățământ superior stabilite în afara SEE, Comisia invocă o încălcare a articolului XVII din GATS în coroborare cu angajamentele specifice contractate pentru sectorul învățământului superior, precum și încălcarea articolului 13, a articolului 14 alineatul (3) și a articolului 16 din cartă.

a) Încălcarea articolului XVII din GATS coroborat cu articolul 216 alineatul (2) TFUE

86. O încălcare a articolului XVII punctul 1 din GATS în coroborare cu angajamentele specifice asumate de Ungaria în sectorul învățământului superior ar reprezenta totodată o încălcare a obligației care revine acestui stat membru în temeiul articolului 216 alineatul (2) TFUE [44].

1) Întinderea controlului

87. În ceea ce privește examinarea încălcărilor dreptului internațional cutumiar, Curtea a considerat în trecut că controlul său se limitează la constatarea încălcărilor vădite [45]. Este adevărat că Curtea a respins aceasta, în principiu, în ceea ce privește examinarea acordurilor internaționale ale Uniunii [46].

88. În speță, ar putea fi luată în considerare o limitare a întinderii controlului jurisdicțional al Curții la încălcările vădite ale GATS, ținând seama de două argumente prezentate de Ungaria în privința competenței Curții.

89. În primul rând, punerea în aplicare concretă a obligațiilor care decurg din GATS se realizează, în speță, pe baza competenței interne proprii a statelor membre în domeniul învățământului. În domenii atât de sensibile, statele membre ar trebui să beneficieze în continuare de o anumită libertate de organizare, de care se poate ține seama printr-o restrângere a controlului jurisdicțional.

90. În al doilea rând, caracterul specific al procedurii de reglementare a litigiilor în cadrul OMC, precum și competența organelor OMC de a soluționa în ultimă instanță litigiile constituie un argument în favoarea competenței acestui organ specializat pentru stabilirea cu efect obligatoriu a încălcărilor Acordului OMC, pentru clarificarea unor probleme deosebit de controversate și de dificile, și de a limita examinarea GATS în „scopuri interne” la încălcările vădite [47].

91. Cu toate acestea, în speță, considerăm că a existat o încălcare vădită a GATS. Vom explica acest aspect în cele ce urmează.

44 Într-un astfel de caz, Curtea stabilește nu numai existența unei încălcări a respectivului acord internațional, ci și a articolului 216 alineatul (2) TFUE [anterior, articolul 300 alineatul (7) CE] – a se vedea Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184), și Hotărârea din 7 octombrie 2004, Comisia/Franța (C-239/03, EU:C:2004:598).

45 Hotărârea din 25 ianuarie 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punctul 52), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 110).

46 Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, EU:C:2011:864, punctul 110).

47 A se vedea în acest sens punctul 59 de mai sus din prezentele concluzii.

2) Activitatea de învățământ superior ca prestare de servicii în sensul GATS

92. Ungaria arată că CEU, în al cărei interes exclusiv a fost desfășurată procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, ar fi o instituție fără scop lucrativ, activitatea sa neintrând, prin urmare, sub incidența GATS. În raport cu această idee, trebuie să se admită că, la articolul I alineatul (3) litera (b), GATS exclude din domeniul său de aplicare serviciile care nu sunt furnizate în scopuri comerciale și nici în concurență cu unul sau mai mulți furnizori de servicii.

93. Cu toate acestea, Comisia nu se îndreaptă împotriva tratamentului concret aplicat CEU, ci împotriva articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior [48].

94. În această privință, în speță, guvernul maghiar însuși subliniază că articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior este aplicabil tuturor instituțiilor de învățământ superior, fără a contesta că în domeniul său de aplicare intră de asemenea instituțiile care prestează servicii în schimbul unei remunerații și care, prin urmare, exercită – fără nicio îndoială – o activitate economică.

3) Conținutul angajamentelor specifice ale Ungariei pentru sectorul învățământului

95. Întrucât condiția prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior nu se aplică decât prestatorilor de servicii străini, aceasta ar putea încălca principiul tratamentului național.

96. Potrivit articolului XVII alineatul (1) din GATS, obligația tuturor statelor membre ale OMC de a acorda prestatorilor de servicii ai unui alt membru un tratament nu mai puțin favorabil decât cel pe care îl acordă propriilor prestatori de servicii similare nu este supusă rezervelor și condițiilor menționate în lista angajamentelor (Schedule of Commitments) pentru sectorul respectiv.

97. Cu alte cuvinte, obligația de a aplica tratamentul național prevăzută de GATS constituie un angajament specific, pe care un membru trebuie să îl fi asumat în mod concret și într-o anumită măsură – spre deosebire de ceea ce se întâmplă în cazul GATT, în care aceasta decurge în mod direct din articolul III din GATT. Listele angajamentelor fiecărui membru constituie, în conformitate cu articolul XX alineatul (3) din GATS, anexe la acest acord și fac parte integrantă din acesta.

98. În ceea ce privește angajamentele specifice asumate de Ungaria [49] pentru serviciile de învățământ superior din cadrul celei de a treia modalități de prestare a serviciilor („prezență comercială”), în coloana referitoare la accesul pe piață este înscrisă condiția „Establishment of schools is subject to licence from the central authorities”, în timp ce, în ceea ce privește tratamentul național, nu au fost stabilite rezerve („None”).

99. În speță, părțile sunt în dezacord cu privire la aspectul dacă și în ce măsură obligația, la prima vedere nelimitată, a Ungariei de a acorda tratamentul național este limitată de condiția de autorizare stabilită în legătură cu accesul pe piață.

100. În această privință, din articolul XX alineatul (2) din GATS rezultă că mențiunea „none” din coloana referitoare la tratamentul național nu stă în mod necesar la baza unei obligații referitoare la un tratament național complet. Astfel, potrivit acestei dispoziții, „[m]ăsurile simultan incompatibile cu articolele XVI [privind accesul pe piață], și XVII [privind tratamentul național] trebuie să fie înscrise în coloana referitoare la articolul XVI. În acest caz, înscrierea este considerată ca introducând o condiție sau o restricție și la articolul XVII”.

48 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 49).

49 Hungary Schedule of Specific Commitments, document WTO GATS/SC/40 din 15 aprilie 1994, p. 19 (punctul 5C). A se vedea acum lista angajamentelor consolidate ale Uniunii și ale statelor membre ale acesteia din 15 martie 2019, document WTO S/C/W/273, p. 166 și 167 (punctul 5C.).

101. Din practica decizională a organelor de soluționare a litigiilor ale OMC rezultă că articolul XX alineatul (2) din GATS este o reglementare cu scop de simplificare [50]. Astfel, în ceea ce privește măsurile incompatibile *atât* cu obligația de acces pe piață, *cât și* cu obligația de tratament național, este suficient să se înscrie doar rezerva referitoare la accesul pe piață. Acesta acoperă, în acest caz, o diferență de tratament ca urmare a măsurii între prestatorii de servicii interni și prestatorii de servicii străini [51].

102. În acest context, este necesar să se constate că articolul XVI din GATS nu interzice toate măsurile posibile care afectează accesul pe piață. Astfel, numai șase categorii precis definite de restricții sunt incompatibile cu articolul XVI din GATS. Ele sunt enumerate la alineatul (2) al articolului XVI din GATS și sunt în principal de natură cantitativă [52]. Numai în măsura în care este vizată una dintre aceste categorii, o condiție înscrisă în coloana „Accesul pe piață” este supusă și obligației privind tratamentul național.

103. În schimb, în ceea ce privește măsurile care nu sunt incompatibile cu articolul XVI alineatul (2) din GATS, în prezenta cauză, rezultă din mențiunea „none” existentă în coloana referitoare la tratamentul național că membrul în cauză este ținut pe deplin, în ceea ce privește măsura respectivă, de obligația de a acorda tratamentul național [53].

104. Pot exista condiții de autorizare care sunt de natură cantitativă și, care intră, așadar, în una dintre categoriile prevăzute la alineatul (2) al articolului XVI din GATS. De exemplu, acordarea autorizației poate fi condiționată de o evaluare a necesității. Pe baza rezervei înscrise pentru accesul pe piață, Ungaria poate să mențină și să introducă astfel de măsuri. În plus, având în vedere articolul XX alineatul (2) din GATS, astfel de măsuri pot fi de asemenea discriminatorii. Astfel, rezerva înscrisă pentru accesul pe piață este de asemenea aplicabilă, în temeiul acestei dispoziții, obligației privind tratamentul național.

105. O condiție de autorizare poate fi însă și de natură calitativă, de exemplu atunci când acordarea autorizației este supusă respectării anumitor criterii de fond. O astfel de măsură nu este interzisă *a priori* de articolul XVI din GATS. Pentru acest motiv, articolul XX alineatul (2) nu îi este aplicabil. Condițiile calitative de autorizare ar trebui, așadar, să fie înscrise (de asemenea) în coloana referitoare la condițiile tratamentului național. În caz contrar, pentru astfel de măsuri se aplică pe deplin obligația privind tratamentul național care rezultă din mențiunea „none” [54].

50 WTO Panel Report din 16 iulie 2012, adoptat de DSB la 31 august 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, punctul 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 din 16 iulie 2012, adoptat de DSB la 31 august 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, punctul 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 din 16 iulie 2012, adoptat de DSB la 31 august 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, punctul 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 din 16 iulie 2012, adoptat de DSB la 31 august 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, punctul 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” (sublinierea noastră).

54 A se vedea, *mutatis mutandis*, nota de subsol 53.

106. În ceea ce privește măsura care face obiectul prezentului litigiu, este necesar să se constate că cerința încheierii unui acord internațional, ca, de altfel, și cerința privind existența unei activități de învățământ în statul de origine, nu urmărește o restricție cantitativă. Aceasta nu constituie nici o cerință de formă juridică [a se vedea articolului XVI alineatul (2) litera (e) din GATS]. În consecință, aceste măsuri nu sunt unele care intră sub incidența articolului XVI alineatul (2) din GATS. Prin urmare, nici articolul XX alineatul (2) din GATS nu le este aplicabil.

107. Rezultă că, din punctul de vedere al accesului pe piață, Ungaria este liberă să introducă astfel de cerințe. Acest lucru este însă valabil numai în măsura în care cerințele sunt aplicabile fără distincție. Astfel, prin mențiunea „none”, Ungaria s-a angajat să aplice integral tratamentul național în această privință.

108. Sistemul opt-in al GATS ar fi permis pe deplin Ungariei să înscrie o rezervă corespunzătoare în ceea ce privește tratamentul național. Or, nu s-a făcut uz de această posibilitate.

109. În aceste condiții, trebuie să se rețină că, în raport cu măsurile în litigiu, Ungaria este pe deplin ținută de tratamentul național.

110. Având în vedere practica decizională existentă a organelor de soluționare a litigiilor ale OMC, această concluzie trebuie considerată de asemenea vădită, în sensul criteriului de apreciere prezentat mai sus [55].

4) Existența unei diferențe de tratament

111. Cerința încheierii unui acord internațional pentru instituțiile de învățământ superior stabilite în state terțe conduce la o diferență de tratament între, pe de o parte, instituțiile de învățământ superior cu sediul în Ungaria și, pe de altă parte, instituțiile de învățământ superior cu sediul într-un stat terț. De altfel, situația este aceeași în ceea ce privește cerința de a oferi servicii de învățământ în țara de origine.

112. Această concluzie nu este repusă în discuție de faptul că furnizorii de servicii interni nu ar putea, prin natura lor, să îndeplinească cerința în cauză. Conform articolului XVII alineatul (3) din GATS, un tratament mai puțin favorabil presupune numai modificarea condițiilor de concurență pe piața internă în favoarea serviciilor naționale sau a furnizorilor de servicii naționali. Impunerea unor cerințe suplimentare modifică însă concurența în detrimentul instituțiilor de învățământ superior cu sediul într-un stat terț.

5) Excepție în temeiul articolului XIV din GATS?

113. În final, este necesar să se examineze dacă, în ceea ce privește cerința încheierii unui acord internațional, se aplică una dintre excepțiile prevăzute la articolul XIV din GATS.

114. Guvernul maghiar arată, în această privință, că măsura în discuție este necesară pentru a asigura ordinea și siguranța publică, precum și pentru a preveni practicile comerciale înșelătoare sau frauduloase. Aceste obiective sunt menționate în mod expres la articolul XIV litera (a) și litera (c) punctul (i) din GATS.

55 A se vedea punctele 88 și 90 din prezentele concluzii.

115. Conform articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, acordul trebuie încheiat cu statul competent, iar în cazul unui stat federal, în care guvernul central nu este competent pentru recunoașterea instituțiilor de învățământ superior, trebuie încheiat în prealabil un acord cu guvernul central. Pe fond, acordul trebuie să privească susținerea, în principiu, de către guvernul statului membru de origine a activității desfășurate de instituția în cauză în Ungaria.

116. Încheierea de acorduri internaționale, în special în ceea ce privește recunoașterea diplomelor, constituie un instrument uzual de cooperare între state în domeniul învățământului superior. În ceea ce privește prevenirea practicilor comerciale frauduloase, un acord care se referă la aprobarea de către guvernul statului de origine a activității unei anumite instituții de învățământ în statul gazdă poate, în principiu, să aibă rolul unei garanții. Pentru statul gazdă, este astfel evident că statul de origine estimează instituția ca fiind una demnă de încredere și sprijină activitatea acesteia.

117. Cu toate acestea, articolul XIV din GATS prevede că excepțiile „nu sunt aplicate într-o manieră care ar constitui fie un mijloc arbitrar sau nejustificat de discriminare între țările unde există astfel de condiții, fie o restricție deghizată în calea comerțului cu servicii”.

118. În acest context, cerința privind încheierea unui acord internațional nu poate fi considerată, la o analiză mai detaliată, drept o excepție admisibilă. Astfel, în forma sa concretă, aceasta pare a fi un mijloc de discriminare arbitrară, în sensul articolului XVI din GATS.

119. Mai întâi, Comisia subliniază în mod întemeiat că încheierea unui acord internațional este însoțită în mod necesar de exercitarea unei puteri de apreciere politice, care nu poate face obiectul unui control jurisdicțional complet. Astfel, articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior supune acordarea unei autorizații de funcționare instituțiilor de învățământ superior stabilite în state terțe unei condiții a cărei îndeplinire nu poate fi, în definitiv, asumată decât de Ungaria. Aceasta ar echivala, în definitiv, cu o condiție de tipul „subject to licence”. Or, Ungaria nu a introdus o astfel de condiție atunci când și-a asumat obligația de a acorda tratamentul național [56]. În orice caz, guvernul maghiar poate întârzia oricât de mult încheierea contractului, ceea ce, ținând seama de termenul scurt prevăzut la articolul 115 alineatul (7) din Legea privind învățământul superior, poate determina refuzul de a acorda autorizația de funcționare unei instituții de învățământ superior.

120. Pe de altă parte, în măsura în care articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior se referă doar la susținerea în principiu a activității instituției de învățământ superior în cauză în Ungaria, nu sunt clare motivele pentru care această cerință nu ar putea fi îndeplinită și printr-o declarație unilaterală a guvernului statului de origine.

121. Totodată, articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior precizează cerințele cu privire la acordurile internaționale încheiate cu state federale în sensul că este necesar un acord prealabil cu guvernul central, în cazul în care acesta nu este competent să încheie un acord internațional. Este posibil ca această cerință specială să reprezinte o condiție imposibil de îndeplinit – și, prin urmare, în cele din urmă, arbitrară. Astfel, este cel puțin incert dacă ordinea constituțională a statului federal respectiv permite guvernului central să încheie acordul impus, în cazul în care învățământul superior este de competența statelor membre [57].

122. În sfârșit, faptul că condiția în litigiu nu constituie o cerință utilă pentru combaterea fraudei rezultă și din împrejurarea că această condiție este impusă de asemenea unor instituții de învățământ superior care își desfășoară deja activitatea în Ungaria. Nu este clar cum ar putea fi combătută activitatea frauduloasă a unei astfel de instituții de învățământ superior printr-un acord cu guvernul central din statul său de origine.

56 A se vedea punctele 107-109 din prezentele concluzii.

57 Aceasta este situația printre altele în ceea ce privește încheierea unui acord internațional cu statele federației americane, în al căror domeniu de competență intră învățământul superior.

123. În consecință, articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior nu poate fi justificat ca excepție în temeiul articolului XIV din GATS.

124. Ținând seama de caracterul arbitrar al măsurii, această concluzie trebuie considerată de asemenea ca fiind una vădită în sensul criteriului de apreciere prezentat mai sus.

125. Rezultă din cele ce precedă că cerința încheierii unui acord internațional nu este compatibilă cu obligațiile asumate de Ungaria în lumina articolului XVII alineatul (2) din GATS și a angajamentelor specifice asumate pentru sectorul învățământului. Prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, Ungaria a încălcat, așadar, articolul XVII din GATS coroborat cu articolul 216 alineatul (2) TFUE.

b) Încălcarea articolului 14 alineatul (3) din cartă

126. Comisia susține de asemenea că condiția referitoare la încheierea unui acord internațional cu statul de origine, pentru începerea și continuarea activității pe teritoriul național de către instituțiile de învățământ superior stabilite în state terțe, constituie o încălcare a libertății de a înființa instituții de învățământ, astfel cum este consacrată la articolul 14 alineatul (3) din cartă. Aceasta ar fi de asemenea contrară libertății de a desfășura o activitate comercială garantate la articolul 16 din cartă.

1) Aplicabilitatea cartei

127. Astfel cum am arătat deja, diferitele angajamente din cadrul GATS reprezintă angajamente internaționale ale Uniunii. Conform articolului 51 alineatul (1) din cartă, instituțiile Uniunii sunt ținute de cartă în îndeplinirea tuturor obligațiilor care le revin.

128. În schimb, statele membre sunt ținute de cartă „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”, în temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă. Or, o astfel de punere în aplicare a dreptului Uniunii are loc atunci când statele membre pun în aplicare pe plan intern, pe baza unei competențe de reglementare proprii, obligațiile internaționale ale Uniunii. Astfel, ele îndeplinesc o obligație față de Uniune, care și-a asumat răspunderea pentru punerea în aplicare corectă a acordului pe plan extern [58]. În acest context, aplicabilitatea cartei garantează că statele membre, „în calitate de reprezentante” ale Uniunii, nu încalcă drepturile fundamentale [59].

129. Cu siguranță, aceasta nu înseamnă că legalitatea măsurilor adoptate de statele membre în sectorul învățământului trebuie de acum încolo să fie apreciată de principiu în lumina drepturilor fundamentale ale Uniunii. Numai măsurile care sunt reglementate de dreptul Uniunii sunt supuse acestor drepturi fundamentale [60]. Este vorba în special despre măsurile în privința cărora dreptul Uniunii impune statelor membre anumite obligații. În speță, articolul XVII din GATS impune Ungariei să aplice pe deplin tratamentul național. Aplicarea cartei rezultă astfel din faptul că reglementarea maghiară eludează obligația privind tratamentul național prevăzută la articolul XVII din GATS.

58 A se vedea punctele 47 și 53 din prezentele concluzii.

59 Cu privire la situația din speță, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Comisia/Ungaria (Drepturile de uzufruct privind terenurile agricole) (C-235/17, EU:C:2018:971, punctul 82).

60 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 25 și urm.), și Hotărârea din 10 iulie 2014, Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 36 și urm.).

2) Atingere adusă articolului 14 alineatul (3) din cartă

130. Articolul 14 alineatul (3) din cartă garantează libertatea de a înființa instituții de învățământ. Aceasta trebuie să includă în mod necesar exploatarea ulterioară a instituției de învățământ, în lipsa căreia înființarea acestora nu ar avea niciun sens. Din explicațiile cu privire la cartă reiese că, în ceea ce privește învățământului finanțat din surse private, articolul 14 alineatul (3) din cartă constituie o expresie caracteristică a libertății de a desfășura o activitate comercială prevăzute la articolul 16 din cartă [61].

131. Rezultă, în primul rând, că articolul 16 din cartă, invocat de asemenea în speță de Comisie, nu trebuie să facă obiectul unei examinări separate, în măsura în care articolul 14 alineatul (3) din cartă constituie o *lex specialis*.

132. În al doilea rând, rezultă că articolul 14 alineatul (3) din cartă protejează în orice caz latura antreprenorială a activității unei instituții de învățământ superior private, cu alte cuvinte aspectele comerciale ale înființării și exploatării unei instituții de învățământ superior.

133. În consecință, o condiție precum cea prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera (a), a cărei neîndeplinire determină interzicerea înființării și exploatării unei astfel de instituții private de învățământ superior, aduce atingere domeniului de aplicare al articolului 14 alineatul (3) din cartă. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât instituirea unui drept fundamental autonom de înființare a unor instituții de învățământ private sugerează că trebuie să se acorde o protecție specială existenței instituțiilor de învățământ private ca atare. Aceasta sugerează, în opinia noastră, că articolul 14 alineatul (3) din cartă urmărește să garanteze menținerea instituțiilor private de învățământ alături de școlile și de universitățile de stat și, prin urmare, în cele din urmă, diversitatea ofertei educaționale.

3) Posibilitatea restricției în speță

134. În ceea ce privește posibilitatea restrângerii domeniului de aplicare al articolul 14 alineatul (3) din cartă, reiese din modul de redactare a acestei dispoziții că libertatea de a înființa instituții de învățământ este respectată „în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea [acesteia]”. Aceasta înseamnă că libertatea de a înființa instituții de învățământ este în principiu garantată numai în cadrul cerințelor legale aplicabile în fiecare țară în ceea ce privește înființarea acestora. Cu alte cuvinte, legiuitorul poate, în principiu, să stabilească prin lege ordinară condițiile de înființare și de exploatare a instituțiilor de învățământ, fără a încălca articolul 14 alineatul (3) din cartă. Cu toate acestea, astfel cum reiese deja din articolul 52 alineatul (1) din cartă, acesta trebuie, în orice caz, să respecte principiul proporționalității [62].

135. Obiectivele invocate de Ungaria drept justificare sunt, pe de o parte, protecția ordinii publice, în special împotriva practicilor comerciale înșelătoare și frauduloase, și, pe de altă parte, protejarea calității ofertelor educaționale.

136. În ceea ce privește primul dintre aceste obiective, s-a demonstrat deja că „susținerea în principiu a activității” instituției de învățământ superior impusă de articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior poate fi de asemenea exprimată printr-o declarație unilaterală a statului respectiv [63], nefiind, prin urmare, necesară încheierea unui acord internațional.

61 JO 2007, C 303, p. 23.

62 A se vedea, în ceea ce privește articolul 16 din cartă, formulat în mod similar, Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Austria (C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 47).

63 A se vedea mai sus punctele 116-119 din prezentele concluzii.

137. În plus, astfel cum s-a prezentat mai sus, reglementarea implică, în forma sa concretă, riscul unei aplicări arbitrare [64]. Astfel, pe de o parte, cerința specială referitoare la încheierea acordului de către guvernul central nu garantează faptul că poate fi efectiv îndeplinită. Pe de altă parte, încheierea acordului și în special data la care intervine aceasta, sunt în întregime la discreția guvernului maghiar. Această împrejurare este cu atât mai gravă cu cât exploatarea instituțiilor de învățământ deja autorizate este supusă retroactiv unor condiții, a căror îndeplinire nu poate fi asumată de entitățile vizate și pe care acestea nu le-au putut prevedea [65].

138. În al doilea rând, în ceea ce privește obiectivul asigurării calității, Ungaria nu a explicat modul în care încheierea obligatorie a unui acord internațional cu guvernul central al statului de origine al unei instituții de învățământ superior străine poate să contribuie la realizarea acestui obiectiv.

139. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât această cerință este impusă și instituțiilor deja existente, fără să fie prezentate deficiențe de calitate sau elemente referitoare la modul în care acestea ar putea fi înlăturate prin încheierea unui acord internațional cu statul de origine al instituției.

140. Articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior nu poate fi, așadar, considerat o restricție admisibilă în calea libertății de înființare a unor instituții de învățământ. În consecință, concluzionăm că adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior reprezintă de asemenea o încălcare a articolului 14 alineatul (3) din cartă.

c) Încălcarea articolului 13 a doua teză din cartă

141. Dat fiind că instituțiile de învățământ superior care nu îndeplinesc cerința prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior nu pot, în consecință, să exercite o activitate de învățământ și de cercetare în Ungaria sau, după caz, trebuie să înceteze să desfășoare o astfel de activitate după expirarea unei perioade de tranziție, Comisia invocă de asemenea o încălcare a articolului 13 a doua teză din cartă. Potrivit acestei dispoziții, libertatea universitară este respectată.

142. Până în prezent, Curtea nu a avut ocazia să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare al articolului 13 a doua teză din cartă.

143. Articolul 52 alineatul (3) din cartă poate servi drept criteriu de orientare, în măsura în care carta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, al căror înțeles și a căror întindere sunt aceleași ca și cele prevăzute de CEDO. În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, libertatea științifică este tratată ca fiind un corolar al dreptului la libertatea de exprimare, prevăzut la articolul 10 din CEDO [66], la care se referă și notele explicative ale articolului 13 din cartă [67]. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, printre acestea se numără în special libertatea de a desfășura o activitate de cercetare științifică și de a ocupa posturi științifice, precum și de a difuza o astfel de activitate [68].

144. Desigur, reglementarea privind încheierea unui acord internațional, prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, nu limitează în mod direct această libertate. Cu toate acestea, ea este de natură să priveze oamenii de știință care lucrează în universitățile respective de infrastructura necesară exercitării libertății universitare.

64 A se vedea mai sus punctele 118-121 din prezentele concluzii.

65 A se vedea de asemenea în acest sens punctul 122 din prezentele concluzii.

66 Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 23 iunie 2009, Mustafa Erdoğan împotriva Turciei (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903), și Hotărârea din 15 aprilie 2014, Hasan Yazici împotriva Turciei (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604).

67 JO 2007, C 303, p. 22.

68 Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 15 aprilie 2014, Hasan Yazici împotriva Turciei (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, punctul 40).

145. Libertatea științifică este, desigur, din punct de vedere sistematic consacrată la articolul 13 din cartă, împreună cu protejarea libertății artelor, care, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, constituie de asemenea un corolar al libertății de exprimare. Se poate deduce de aici că libertatea universitară prevăzută la articolul 13 a doua teză din cartă trebuie considerată de asemenea un drept fundamental la comunicare. Cu toate acestea, libertatea universitară nu se limitează la simpla comunicare.

146. Dimpotrivă, carta conține, spre deosebire de CEDO, un drept fundamental – autonom în raport cu libertatea generală de gândire și de exprimare – la libertatea artelor și științelor. Fac parte din acestea nu numai activitățile de cercetare și de învățământ autonome, desfășurate sub propria răspundere și independent de influența statului, ci și cadrul instituțional și organizatoric al acestora. Astfel, afilierea la o universitate de stat sau privată este, în practică, o condiție esențială a cercetării științifice. Universitatea servește drept platformă pentru dezbaterea științifică, precum și ca rețea și infrastructură pentru cadrele didactice, studenți și finanțatori. Libertatea de a înființa instituții de învățământ, garantată de articolul 14 alineatul (3) din cartă, protejează numai un sector din acest cadru instituțional, și anume cel referitor la instituțiile de învățământ private.

147. O cerință a cărei neîndeplinire determină imposibilitatea desfășurării activității de învățământ și cercetare în cadrul universitar sau renunțarea la desfășurarea unor astfel de activități afectează astfel domeniul de aplicare al protecției conferite de articolul 13 a doua teză din cartă.

148. În ceea ce privește posibilitatea introducerii unor restricții cu privire la articolul 13 a doua teză din cartă, din explicațiile cu privire la cartă rezultă că teza menționată se supune restricțiilor permise de articolul 10 din CEDO. Aceste restricții sunt cele prevăzute de lege și sunt necesare într-o societate democratică pentru protecția anumitor obiective care sunt enumerate în documentul respectiv. Printre acestea se numără în special protecția siguranței și a ordinii publice sau prevenirea infracțiunilor. Aceste cerințe corespund în esență cu cele prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă.

149. În această privință, trebuie amintit că articolul 13 a doua teză din cartă, în măsura în care protejează de asemenea cadrul instituțional și organizatoric al cercetării și învățământului, nu conține o garanție pentru menținerea unor instituții de învățământ concrete. O reglementare care conduce la închiderea unei instituții de învățământ superior trebuie însă să fie proporțională, astfel cum reiese deja din articolul 52 alineatul (1) din cartă.

150. Cu toate acestea, pentru motivele care au fost prezentate mai sus, cerința prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior trebuie considerată ca fiind disproporționată și, prin urmare, nu poate justifica o restricție în ceea ce privește articolul 13 a doua teză din cartă [69].

d) Concluzie

151. În concluzie, propunem, așadar, Curții să constate că, prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea privind învățământul superior, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului XVII din GATS în coroborare cu articolul 216 alineatul (2) TFUE, precum și în temeiul articolului 13 a doua teză și al articolului 14 alineatul (3) din cartă.

69 A se vedea punctele 136-139 din prezentele concluzii.

2. Cerința existenței unei activități de învățământ efective în țara de origine, prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior

152. În ceea ce privește articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, care condiționează înființarea și menținerea în Ungaria a unei instituții de învățământ superior străine de existența unei activități de învățământ efective în țara de origine, Comisia invocă încălcarea articolului 16 din Directiva 2006/123, a articolelor 49 și 56 TFUE, a articolului 13, a articolului 14 alineatul (3) și a articolului 16 din cartă, precum și a articolului XVII din GATS. Astfel, spre deosebire de cerința, care tocmai a fost examinată, a încheierii unui acord internațional, cerința care trebuie analizată în continuare se aplică și instituțiilor de învățământ superior stabilite într-un alt stat membru al Uniunii sau în SEE.

a) Încălcarea articolului 49 TFUE coroborat cu articolul 54 TFUE

153. Mai întâi, este necesar să se analizeze pretinsa încălcare a libertății de stabilire. Astfel, este necesar să se considere că o „activitate de învățământ în vederea obținerii unei diplome”, supusă unor cerințe speciale în temeiul articolului 76 alineatul (1) din Legea privind învățământul superior, este oferită în marea majoritate a cazurilor prin intermediul unui sediu permanent din Ungaria.

1) Restricția privind libertatea de stabilire

154. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, prestațiile efectuate cu titlu oneros de instituții de învățământ superior intră în domeniul de aplicare al libertății de stabilire atunci când sunt exercitate în statul membru gazdă, în mod stabil și continuu, de resortisanți ai unui stat membru dintr-un sediu principal sau secundar situat într-un alt stat membru [70].

155. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 49 TFUE cuprinde, pe de o parte, dreptul de acces la activități independente și exercitarea acestora și, pe de altă parte, dreptul de constituire și administrare a întreprinderilor în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire. Pe de altă parte, trebuie considerate restricții privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 primul paragraf TFUE toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți [71].

156. Conform acestor criterii, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior limitează libertatea de stabilire în Ungaria a instituțiilor de învățământ superior străine, în măsura în care sunt împiedicate să exercite o activitate de învățământ superior, respectiv sunt obligate să înceteze această activitate după expirarea perioadei de tranziție, în cazul în care nu oferă activități de învățământ superior în țara lor de origine.

2) Justificarea restricției

157. În ceea ce privește justificarea acestei măsuri, articolul 52 alineatul (1) TFUE prevede că regimurile speciale pentru resortisanții străini pot fi justificate numai pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică.

70 Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, punctul 39).

71 Hotărârea din 11 iulie 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, punctul 38), și Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, punctul 41).

158. În speță, este în discuție un astfel de „regim special pentru resortisanții străini”. Astfel, numai instituțiile de învățământ superior străine trebuie să facă dovada desfășurării unei activități de învățământ în țara de origine pentru a putea exercita și menține o activitate de învățământ în Ungaria. Desigur, instituțiile naționale de învățământ superior nu pot, prin natura lor, să facă această dovadă, întrucât acestea nu își au sediul într-un alt stat membru. Această împrejurare nu are însă ca efect faptul că instituțiile de învățământ superior străine nu sunt comparabile cu instituțiile de învățământ superior naționale [72]. Astfel, sediul într-un alt stat membru nu poate constitui un criteriu de diferențiere admisibil. Caracterul discriminatoriu al reglementării constă tocmai în faptul că activitatea instituțiilor de învățământ superior străine este supusă unor condiții suplimentare deoarece sediul lor este situat într-un alt stat membru.

159. Ungaria invocă, și în această privință, protecția ordinii publice și arată că cerința în cauză este necesară pentru a preveni practicile comerciale înșelătoare și frauduloase. În plus, numai astfel ar putea fi asigurată calitatea ofertelor de învățământ.

160. Justificarea întemeiată pe ordinea publică se referă însă la protecția împotriva unui pericol real și suficient de grav, care afectează un interes fundamental al societății. Chiar dacă nu se poate nega importanța obiectivului referitor la prevenirea practicilor comerciale înșelătoare și frauduloase și a obiectivului referitor la garantarea calității superioare a ofertelor de învățământ, în speță nu se aduce atingere niciunui interes fundamental al societății în sensul acestei definiții [73].

161. În această privință, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că articolul 49 TFUE se opune, în principiu, ca statele membre să interzică crearea unei sucursale numai pe baza argumentului potrivit căruia societatea în cauză nu a desfășurat activități în statul său de reședință [74]. Dacă și în ce măsură statul membru poate impune cerințe în ceea ce privește activitatea sucursalei – aceasta este o altă problemă.

162. În plus, o justificare pentru alte motive imperative de interes general nu poate fi invocată decât în legătură cu restricții privind libertatea de stabilire care se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate [75].

163. În concluzie, prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria a încălcat, așadar, articolul 49 TFUE.

b) Încălcarea articolului 16 din Directiva servicii

164. Pe de altă parte, în opinia Comisiei, condiția prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior reprezintă o încălcare a Directivei servicii.

72 Libertățile fundamentale sunt norme de nediscriminare specifice, care nu se opun, așadar, decât tratamentului diferențiat aplicat unor situații comparabile, a se vedea Hotărârea din 14 februarie 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, punctul 30).

73 Curtea a apreciat că o atingere deosebit de gravă adusă unui interes fundamental al societății o constituie, de exemplu, infracțiunile grave, a se vedea Hotărârea din 13 iulie 2017, E (C-193/16, EU:C:2017:542, punctul 20).

74 Hotărârea din 9 martie 1999, Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, punctul 38), și Hotărârea din 30 septembrie 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, punctul 97).

75 A se vedea în special Hotărârea din 9 martie 2017, Piringer (C-342/15, EU:C:2017:196, punctul 53), și Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Memoria și Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punctul 51).

1) Deschiderea domeniului de aplicare

165. Conform articolului 2 alineatul (1) din Directiva servicii, aceasta se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru, iar noțiunea de serviciu este definită la articolul 4 punctul 1 din această directivă ca fiind orice „activitate independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații”. Potrivit jurisprudenței, cursurile organizate de instituții de învățământ finanțate în cea mai mare parte din fonduri private, care nu provin de la prestatorul de servicii însuși, constituie o prestare de servicii în măsura în care scopul urmărit de aceste instituții este de a oferi o prestație în schimbul unei remunerații[76].

166. Desigur, articolul 2 alineatul (1) din Directiva servicii nu prevede în mod expres alte cerințe în ceea ce privește deschiderea domeniului de aplicare. În special, acesta nu se referă la caracterul temporar al activității, care este invocat în cadrul libertăților fundamentale pentru a delimita libertatea de stabilire de libera prestare a serviciilor[77], întrucât Directiva servicii conține și dispoziții referitoare la libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii[78]. În speță, această distincție este totuși relevantă, în opinia noastră, întrucât Comisia invocă în mod specific o încălcare a articolului 16 din Directiva servicii, care figurează în capitolul IV, referitor la libera circulație a serviciilor.

167. Or, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior intră în domeniul de aplicare al articolului 16 din Directiva servicii numai în măsura în care această dispoziție supune oferirea temporară a unei activități de învățământ în vederea obținerii unei diplome unor condiții speciale. Astfel de modele de afaceri sunt perfect posibile, chiar dacă, în mod cert, cele mai multe instituții de învățământ superior care oferă posibilitatea obținerii unei diplome fac acest lucru în cadrul unui sediu permanent.

168. În orice caz, articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior nu face distincție între instituțiile care exercită, în Ungaria, o activitate de învățământ în mod permanent și cele care exercită o astfel de activitate numai cu titlu temporar. În plus, dispoziția nu face distincție între furnizorii de servicii de învățământ din fonduri private și cei a căror activitate nu urmărește un scop lucrativ.

169. Prin urmare, reglementarea intră, cel puțin în parte, în domeniul de aplicare al articolului 16 din Directiva servicii.

2) Cerință admisibilă în sensul articolului 16 alineatele (1) și (3) din Directiva servicii?

170. În temeiul articolului 16 alineatele (1) și (3) din Directiva servicii, statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor decât de îndeplinirea unor cerințe care sunt atât nediscriminatorii, cât și necesare și proporționale. Astfel, conform articolului 16 alineatul (1) al treilea paragraf litera (b) și alineatul (3) din directiva menționată, cerințele impuse trebuie să aibă ca scop menținerea ordinii publice, a siguranței publice sau a sănătății publice sau protecția mediului.

171. În speță, trebuie să se constate că cerința prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior este inadmisibilă din cauza caracterului său discriminatoriu[79].

76 Hotărârea din 11 septembrie 2007, Comisia/Germania (C-318/05, EU:C:2007:495, punctul 69), Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punctul 48), și Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 48).

77 Hotărârea din 11 decembrie 2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, punctele 27 și 28).

78 A se vedea capitolul III din Directiva servicii.

79 A se vedea, în ceea ce privește caracterul discriminatoriu, punctul 158 de mai sus din prezentele concluzii.

172. În orice caz, măsura nu poate fi justificată de niciunul dintre motivele menționate la articolul 16 alineatul (1) al treilea paragraf litera (b) și alineatul (3) din Directiva servicii. În această privință, s-a demonstrat deja că această reglementare nu poate fi justificată prin motive referitoare la protecția ordinii publice [80].

173. În cadrul articolului 16 din Directiva servicii – altfel decât în cadrul altor dispoziții ale acestei directive [81] –, legiuitorul Uniunii nu a prevăzut o justificare pentru alte motive imperative de interes general, printre care se numără de asemenea – astfel cum este menționat în cadrul considerentului (40) al directivei menționate – asigurarea unui nivel înalt de educație.

174. Este adevărat că jurisprudența recunoaște în cadrul articolului 56 TFUE o justificare pentru motive imperative de interes general. Cu toate acestea, până în prezent, în situații similare, nu a fost recunoscută o astfel de justificare în privința unor măsuri discriminatorii [82]. Astfel, în speță, nu este necesar să se analizeze problema dacă legiuitorul Uniunii a putut restrânge în mod legal posibilitățile de justificare prevăzute de articolul 16 din Directiva servicii în raport cu justificarea bazată pe motivele recunoscute de dreptul primar [83]. Prin urmare, măsura în speță nu poate fi considerată justificată nici în temeiul articolului 56 TFUE.

175. În concluzie, este necesar să se rețină că cerința existenței unei activități de învățământ efective în țara de origine nu corespunde condițiilor impuse de articolul 16 alineatele (1) și (3) din Directiva servicii. Prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria a încălcat, așadar, articolul 16 din Directiva servicii.

176. În această privință, Directiva servicii conține dispozițiile mai specifice în raport cu articolul 56 TFUE, invocat în subsidiar, astfel încât examinarea acestei din urmă dispoziții nu mai este necesară în speță [84].

c) Încălcarea dispozițiilor cartei

177. În ultimul rând, trebuie să se examineze dacă, prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria a încălcat drepturile fundamentale ale instituțiilor de învățământ superior vizate, în special articolul 13 și articolul 14 alineatul (3) din cartă [85].

1) Aplicabilitatea cartei

178. Articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior constituie o transpunere deficitară a Directivei servicii [86]. Astfel, conform articolului 51 alineatul (1) din cartă, domeniul de aplicare al acesteia este deschis [87].

80 A se vedea, *mutatis mutandis*, punctul 160 din prezentele concluzii.

81 A se vedea de exemplu articolul 9 alineatele (1) și (4), articolul 10 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (1) din Directiva servicii.

82 Hotărârea din 25 iulie 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, punctele 11-13), Hotărârea din 19 iulie 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 37), precum și Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 43).

83 Referitor la problema paralelă referitoare la articolul 14 din Directiva servicii, a se vedea Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 40). Cu privire la argumente, a se vedea Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauzele conexate X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2017:397, punctul 99 și următoarele).

84 Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118). A se vedea prin analogie, în ceea ce privește raportul dintre articolul 15 din Directiva servicii și articolul 49 TFUE, Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria (C-171/17, EU:C:2018:881, punctul 87).

85 În speță, articolul 14 alineatul (3) din cartă este o normă de rang superior articolului 16 din cartă, invocat de asemenea ca *lex specialis* – a se vedea în această privință punctele 130 și 132 de mai sus din prezentele concluzii.

86 A se vedea în această privință punctele 170-175 din prezentele concluzii.

87 A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 decembrie 2016, Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917, punctele 64 și65). De asemenea, Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 66).

179. Contrar a ceea ce consideră Ungaria, în speță nu se pune problema dacă poate fi constatată o încălcare autonomă a cartei, din moment ce domeniul de aplicare al dreptului Uniunii este deschis numai de o restricție privind libertățile fundamentale [88].

180. Cu toate acestea, constatarea unei încălcări autonome a unui drept fundamental nu are efecte specifice în speță. Astfel, temeinicia acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor rezultă deja din încălcarea dispozițiilor Directivei servicii și din încălcarea articolului 49 TFUE. Totuși, examinarea separată a dreptului fundamental exprimă într-un mod mai clar importanța și gravitatea deosebită a încălcării. Acest lucru se aplică în special atunci când – precum în speță – încălcarea drepturilor fundamentale invocată depășește efectele economice nocive, care sunt deja acoperite de constatarea încălcărilor normelor pieței interne.

2) Atingere adusă

181. Astfel cum s-a arătat anterior, o condiție a cărei neîndeplinire determină neînceperea sau încetarea activității de învățământ și cercetare a unei universități, precum și interzicerea înființării și exploatării în scopuri lucrative a unei astfel de instituții aduce atingere atât domeniului de aplicare al articolului 13 a doua teză, cât și domeniului de aplicare al articolului 14 alineatul (3) din cartă [89].

3) Justificare

182. Rămâne, așadar, să se examineze dacă atingerea adusă acestor drepturi fundamentale prin articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior poate fi justificată. Pentru a fi justificată, aceasta ar trebui să fie proporțională [90]. Potrivit modului de redactare a articolului 52 alineatul (1) din cartă, restrângeri ale drepturilor fundamentale pot fi impuse numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

183. Ungaria susține, pe de o parte, că, numai în cazul în care există o activitate de învățământ în țara de origine, autoritățile sale publice ar putea fi sigure că activitatea în discuție este legală și că sunt îndeplinite toate condițiile desfășurării unor activități de învățământ în țara de origine. Astfel ar putea fi împiedicate practicile comerciale frauduloase. Pe de altă parte, autoritățile publice ar putea verifica, pe baza ofertei educaționale în țara de origine, dacă instituția dispune de un concept sustenabil și de personal didactic calificat, acestea putând astfel garanta calitatea ofertelor de învățământ.

184. În această privință, trebuie să se admită că buna funcționare a unei instituții de învățământ superior în statul său de origine sugerează că aceasta îndeplinește, în statul membru respectiv, toate condițiile legale pentru funcționare. În consecință, această condiție este adecvată să permită, încă de la început, identificarea instituțiilor ilegale și frauduloase.

185. Cu toate acestea, legalitatea și integritatea unui oferte de învățământ superior nu pot fi nicidecum verificate prin intermediul unei activități de învățământ deja existente în țara de origine. Prin urmare, în lipsa unei astfel de activități în țara de origine, un stat membru trebuie să accepte și alte mijloace de probă adecvate. Acest lucru se aplică în special dacă se ține seama de importanța primordială a

88 Cu privire la această problemă, a se vedea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauzele conexate SEGRO și Horváth (C-52/16 și C-113/16, EU:C:2017:410, punctele 121-142), precum și în cauza Comisia/Ungaria (Drepturile de uzufruct privind terenurile agricole) (C-235/17, EU:C:2018:971, punctele 64-112).

89 A se vedea mai sus punctele 133 și 147 din prezentele concluzii.

90 A se vedea mai sus punctele 134 și 148 din prezentele concluzii.

dreptului de liberă stabilire în Uniune, care, potrivit jurisprudenței, implică mai ales dreptul societăților de a-și desfășura activitatea în principal sau exclusiv într-un alt stat membru decât cel în care sunt stabilite [91]. Astfel, pentru evitarea contradicțiilor în apreciere, dovada unei activități în țara de origine nu poate fi considerată necesară.

186. În ceea ce privește obiectivul controlului calității, guvernul maghiar nu a demonstrat în niciun fel în ce mod simpla existență a unor activități de învățământ superior în statul de origine poate asigura calitatea învățământului oferit în statul gazdă. Este dificil să se admită că universitatea utilizează același personal didactic în ambele state și că cursurile au același conținut sau că cerințele privind calitatea sunt identice în cele două state. Caracterul adecvat al acestei măsuri este, așadar, discutabil.

187. În ceea ce privește necesitatea cerinței, trebuie să se arate că, în ceea ce privește înființarea unor instituții de învățământ superior naționale, nu ar putea să se efectueze un control al calității dacă o ofertă preexistentă ar fi singura posibilitate de verificare a calității. Prin urmare, este necesar să se recurgă la alte măsuri de control al calității, care să poată fi aplicate și instituțiilor de învățământ superior străine.

188. Legătura cu existența unei activități didactice în statul de origine, ca atare, nu este, așadar, de natură să garanteze legalitatea și calitatea învățământului superior și, în orice caz, nu este în orice caz necesară în acest scop.

4) Concluzie

189. Prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Ungaria a încălcat, așadar, și articolul 13 a doua teză, și articolul 14 alineatul (3) din cartă.

d) Încălcarea articolului XVII din GATS coroborat cu articolul 216 alineatul (2) TFUE

190. În măsura în care, în ceea ce privește cerința prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior, Comisia invocă de asemenea o încălcare a articolului XVII din GATS, este suficient să se constate că normele dreptului primar și derivat al Uniunii prevalează asupra dreptului comercial internațional în raporturile dintre statele membre [92].

191. Articolul 76 alineatul (1) litera (b) din Legea privind învățământul superior se aplică însă și universităților din state terțe. Pentru motivele expuse mai sus [93], această reglementare este contrară obligației privind tratamentul național, prevăzută la articolul XVII din GATS, și nici nu poate fi considerată o excepție permisă în sensul articolului XIV din GATS. Potrivit acestei din urmă dispoziții, sunt permise măsurile necesare pentru menținerea moralei sau a ordinii publice [94] sau pentru prevenirea practicilor comerciale înșelătoare sau frauduloase. Însă, astfel cum s-a arătat anterior, cerința privind activitatea de învățământ în statul de origine nu îndeplinește aceste condiții [95].

192. Trebuie să se constate că cerința prevăzută la articolul 76 alineatul (1) litera b) din Legea privind învățământul superior constituie, așadar, o încălcare a articolului XVII din GATS coroborat cu articolul 216 alineatul (2) TFUE.

91 A se vedea în această privință deja punctul 158 din prezentele concluzii și Hotărârea din 30 septembrie 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, punctul 97).

92 A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctele 161, 162, 165 și 166).

93 A se vedea punctele 106 și 111 din prezentele concluzii.

94 Aceasta din urmă este definită în textul tratatului ca fiind „o amenințare adevărată și suficient de gravă pentru interesele fundamentale ale societății”.

95 A se vedea *mutatis mutandis* punctul 160, precum și punctele 183-188 din prezentele concluzii.

VI. Propunere de decizie

193. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera a) din Legea nr. CCIV din 2011 modificată, Ungaria a încălcat articolul XVII din Acordul General privind Comerțul cu Servicii coroborat cu articolul 216 alineatul (2) TFUE, precum și articolul 13 a doua teză și articolul 14 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

2) Prin adoptarea articolului 76 alineatul (1) litera b) din Legea nr. CCIV din 2011 modificată, Ungaria a încălcat articolul 16 din Directiva 2006/123/CE, articolul 49 TFUE coroborat cu articolul 54 TFUE, articolul XVII din Acordul General privind Comerțul cu Servicii coroborat cu articolul 216 alineatul (2) TFUE, precum și articolul 13 a doua teză și articolul 14 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

3) Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.

i — Prezentul text a făcut obiectul unor modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.