Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

6 октомври 2020 година *[i]

Съдържание

I. Правна рамка 5

А. Правото на СТО 5

1. Споразумението за създаване на СТО 5

2. ГАТС 5

3. Договорености за уреждане на спорове 8

Б. Правото на Съюза 9

В. Унгарското право 10

II. Досъдебната процедура 11

III. По предявения иск 13

А. По допустимостта 13

1. Доводи на страните 13

2. Съображения на Съда 13

Б. Относно компетентността на Съда 15

1. Доводи на страните 15

2. Съображения на Съда 16

В. По съществото на спора 19

1. Относно изискването за наличие на предварително сключено международно споразумение 19

* Език на производството: унгарски.

а) Относно последиците от задълженията на Унгария във връзка с услугите в областта на висшето образование с оглед на правилото за национално третиране, включено в член XVII от ГАТС 20

1) Доводи на страните 20

2) Съображения на Съда 21

б) Относно промяната на условията за конкуренция в полза на подобни национални доставчици 22

1) Доводи на страните 22

2) Съображения на Съда 23

в) Относно наличието на обоснованост по член XIV от ГАТС 23

1) Доводи на страните 23

2) Съображения на Съда 24

2. Относно изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение 25

а) Относно член XVII от ГАТС 25

1) Относно промяната на условията за конкуренция в полза на подобни национални доставчици на услуги 26

i) Доводи на страните 26

ii) Съображения на Съда 26

2) Относно наличието на обоснованост 27

i) Доводи на страните 27

ii) Съображения на Съба 27

б) По член 49 ДФЕС 28

1) Относно приложимостта на член 49 ДФЕС 28

i) Доводи на страните 28

ii) Съображения на Съда 28

2) Относно наличието на ограничение 29

i) Доводи на страните 29

ii) Съображения на Съда 29

3) Относно наличието на обоснованост 29

i) Доводи на страните 29

ii) Съображения на Съда 30

в) По член 16 от Директива 2006/123 и при условията на евентуалност по член 56 ДФЕС 32

1) Относно приложимостта на Директива 2006/123 32

i) Доводи на страните 32

ii) Съображения на Съда 32

2) Относно наличието на ограничение 32

i) Доводи на страните 32

ii) Съображения на Съда 33

3) Относно наличието на обоснованост 33

i) Доводи на страните 33

ii) Съображения на Съда 33

3. Относно член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата 34

а) Относно приложимостта на Харта 34

1) Доводи на страните 34

2) Съображения на Съда 34

б) Относно наличието на ограничение на съответните основни права 35

1) Доводи на страните 35

2) Съображения на Съда 36

в) Относно наличието на обоснованост 37

1) Доводи на страните 37

2) Съображения на Съда 37

По разноските 38

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Допустимост — Компетентност на Съда — Общо споразумение по търговията с услуги — Член XVI — Достъп до пазара — Списък на специфичните задължения — Условия за наличието на разрешение — Член XX, параграф 2 — Член XVII — Национално третиране — Доставчик на услуги със седалище в трета страна — Националноправна уредба на държава членка, която налага условия за предоставянето на услуги за висше образование на нейна територия — Изискване за сключването на международно споразумение с държавата по седалището на доставчика — Изискване за предлагане на обучение

в държавата по седалището на доставчика — Промяна на условията за конкуренция в полза на национални доставчици — Обоснованост — Обществен ред — Предпазване от измамни практики — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Директива 2006/123/ЕО — Услуги на вътрешния пазар — Член 16 — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Наличие на ограничение — Обоснованост — Императивно съображение от общ интерес — Обществен ред — Предпазване от измамни практики — Високо качество на образованието — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 13 — Академична свобода — Член 14, параграф 3 — Свобода да се създават учебни заведения — Член 16 — Свобода на стопанска инициатива — Член 52, параграф 1“

По дело C-66/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС, предявен на 1 февруари 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват V. Di Bucci, L. Malferrari, и B. De Meester и K. Talabér-Ritz, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Унгария, за която се явяват M. Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

ответник,

Съдът (голям състав),

Състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan и S. Rodin, председатели на състави, E. Juhász, J. Malenovský (докладчик), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader и M. C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производство и в съдебното заседание от 24 юни 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 март 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С предявения иск Комисията моли Съда:

– да признае за установено, че като е наложила по отношение на чуждестранни висши учебни заведения, установени извън Европейското икономическо пространство (ЕИП) изискването за сключване на международно споразумение като условие, за да могат да предоставят образователни услуги в съответствие с член 76, параграф 1, буква а) от Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Закон № CCIV от 2011 г. относно националното

висше образование) (*Magyar Közlöny* 2011/165), изменен с Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Закон № XXV от 2017 г. за изменение на Закон № CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), приет от унгарския парламент на 4 април 2017 г. (*Magyar Közlöny* 2017/53) (наричан по-нататък „Законът за висшето образование“), Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член XVII от Общото споразумение за търговията с услуги (наричано по-нататък „ГАТС“), включено в приложение 1 Б от Споразумението за създаване на световната търговска организация (СТО), подписана в Маракеш и одобрена с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.) (ОВ L 336, 1994 г., стр. 1) (наричано по-нататък „Споразумението за създаване на СТО“),

– да признае за установено, че като е наложила по отношение на висшите учебни заведения изискването да предлагат висше образование в тяхната държава по произход в съответствие с член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член 16 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36), и във всички случаи и задълженията си по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС и по член XVII от ГАТС,

– да признае за установено, че като е наложила посочените по-горе мерки в съответствие с член 76, параграф 1, букви а) и б) от Закона за висшето образование (наричани по-нататък „спорните мерки“), Унгария не е изпълнила задълженията си, които произтичат от член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), и

– да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

I. Правна рамка

A. Правото на СТО

1. Споразумението за създаване на СТО

2 Член XVI, параграф 4 от Споразумението за създаване на СТО предвижда:

„Всяка страна членка осигурява съответствието на своите закони, подзаконови актове и административни процедури със задълженията си, произтичащи от приложените споразумения“.

2. ГАТС

3 Член I, параграфи 1—3 от ГАТС гласи:

„1. Това споразумение се прилага за мерки, предприемани от страните членки, засягащи търговията с услуги.

2. За целите на това споразумение търговията с услуги се определя като предоставяне на услуга:

[…]

в) от доставчик на услуги от една страна членка чрез търговско присъствие на територията на друга страна членка;

[…]

3. За целите на това споразумение:

а) „мерки, предприемани от страни членки“ означава мерки, предприети от:
i) органи на централна власт, регионални или местни органи на управление и власти, и
ii) неправителствени органи, изпълняващи правомощия, възложени им от органи на централната власт, регионални или местни органи на управление и власти;

При изпълнение на задължения и ангажименти по споразумението всяка страна членка следва да предприема такива приемливи мерки, каквито е възможно, за да гарантира тяхното спазване от регионалните и местни органи на управление и власти и неправителствените орани на тяхна територия;

[…]“.

4 Член XIV от ГАТС гласи:

„В зависимост от изискването подобни мерки да не се прилагат по начин, който би представлявал средство за произволна или неоправдана дискриминация между страни, в които сходните условия доминират, или прикрито ограничение върху търговията с услуги, нищо в това споразумение не препятства страните членки да приемат или прилагат мерки:

а) необходими за опазване на обществения морал или за поддържане на обществения ред;

[…]

в) необходими, за да се осигури съответствието със законите или наредбите, които не са в противоречие с разпоредбите на това споразумение, включително онези, отнасящи се до:
i) предпазването от измамни практики или преодоляването на ефекта от неизпълнение на задължение при договори за услуги;

[…]“.

5 Членове XVI—XVIII от ГАТС са предмет на част III от споразумението, озаглавена „Специфични задължения“.

6 Член XVI от ГАТС, озаглавен „Достъп до пазара“, предвижда:

„1. Във връзка с достъпа до пазара чрез начините на предоставяне, определени в член I, всяка страна членка предоставя на услугите и доставчиците на услуги от всяка друга страна членка третиране, не по-малко благоприятно от предвиденото съгласно реда, ограниченията и условията, договорени и посочени в нейния списък.

2. В сектори, където са поети задължения по достъпа до пазара, мерките, които дадена страна членка не трябва да поддържа или приема нито на част, нито на цялата си територия, освен ако в списъка ѝ не е посочено друго, са определени като:

а) ограничения на броя на доставчиците на услуги, независимо дали под формата на количествени квоти, монополи, изключителни доставчици на услуги или на изискванията на тест за икономическа необходимост;

б) ограничения на общата стойност на сделките с услуги или активи под формата на количествени квоти или на изискването на тест за икономическа необходимост;

в) ограничения на общия брой на операции в областта на услугите или на общото количество на произведените услуги, във вид на определени количествени бройки под формата на квоти или изискването за тест за икономическа необходимост;

г) ограничения на общия брой на физическите лица, които могат да бъдат заети в конкретен сектор на услугите или които доставчик на услуги може да наема и които са необходими за и непосредствено свързани с предлагането на конкретна услуга под формата на количествени квоти или на тест за икономическа необходимост;

д) мерки, които ограничават или изискват определен вид юридическо лице или съвместно предприятие, чрез което доставчик на услуги да може да предлага дадена услуга, и

е) ограничения за участието на чужд капитал от гледна точка на лимита на максималния размер на чуждестранно акционерно участие или общата стойност на отделните или съвкупни чужди инвестиции“.

7 Член XVII от ГАТС, озаглавен „Национално третиране“, предвижда:

„1. Всяка страна членка следва да предоставя на услугите и на доставчиците на услуги от всяка друга страна членка в секторите, вписани в нейния списък и при отчитане на условията и ограниченията, предвидени в него, третиране не по-малко благоприятно за всички мерки, засягащи предлагането на услуги, от предоставеното на собствените ѝ подобни услуги и доставчици на услуги.

2. Страна членка може да отговори на изискванията на параграф 1 чрез предоставяне на услугите и на доставчиците на услуги на всяка друга страна членка на третиране, формално идентично или формално различно от представеното третиране на собствените ѝ подобни стоки и услуги.

3. Формално идентично или формално различно третиране се счита като по-малко благоприятно, ако променя условията за конкуренция в полза на услуги и доставчици на услуги от страна членка в сравнение с подобни услуги или доставчици на услуги от всяка друга страна членка“.

8 Съгласно член XX, параграфи 1 и 2 от ГАТС:

„1. Всяка страна членка представя в списък специфичните задължения, които поема съгласно част III от това споразумение. За секторите, за които са поети такива задължения, всеки списък посочва:

а) условия, ограничения и обстоятелства за достъп до пазара;

б) условия и ограничения за национално третиране;

[…]

2. Несъвместимите както с член XVI, така и с член XVII мерки се вписват в колоната, отнасяща се до член XVI. В такъв случай се счита, че вписването предоставя условия или ограничения и съгласно член XVI“.

3. Договореност за уреждане на спорове

9 Член 1, параграф 1 от Договореността относно правилата и процедурите за уреждане на спорове, включена в приложение 2 от Споразумението за СТО (наричана по-нататък „Договореността за уреждане на спорове“), предвижда, че правилата и процедурите на тази договореност се прилагат при спорове, възникнали във връзка с разпоредбите относно консултации и уреждане на спорове на споразуменията, изброени включени в приложение 1 от Споразумението за СТО, част от което е ГАТС.

10 Член 3, параграф 2 от Договореността гласи:

„Системата за уреждане на спорове на СТО е централен елемент за осигуряване на сигурност и предсказуемост в многостранната търговска система. Страните членки признават, че тя служи за запазване правата и задълженията на страните съгласно споразуменията, влизащи в обхвата на настоящата договореност, и за изясняване на съществуващите разпоредби на тези споразумения в съответствие с обичайните правила за тълкуване на международното публично право. Препоръките и решенията на [Органа за уреждане на спорове] не могат да увеличават или ограничават правата и задълженията, произтичащи от споразуменията, влизащи в обхвата на настоящата договореност“.

11 Съгласно член 11 от Договореността:

„Предназначението на групите на съдебните заседатели е да подпомагат [Органа за уреждане на спорове] при изпълнение на задълженията му, произтичащи от тази договореност и споразуменията, влизащи в обхвата на настоящата договореност. Съответно дадена група на съдебните заседатели представя пред [Органа за уреждане на спорове] обективна оценка на въпроса, която да включва обективна оценка на фактите по случая и приложимостта и съответствието със съответните споразумения, влизащи в обхвата на настоящата договореност, и прави такива други заключения, каквито биха помогнали на ОУС да подготви препоръки или да отсъди решения, предвидени в разпоредбите на споразуменията, влизащи в обхвата на настоящата договореност. Групите на съдебните заседатели се консултират редовно със страните по спора и им дават съответната възможност за постигане на взаимно удовлетворяващо решение“.

12 Член 17 от Договореността на уреждане на споровете, озаглавен „Апелативен преглед“ предвижда по-специално:

„6. Обжалването е ограничено само до правни въпроси, включени в доклада на групата на съдебните заседатели, и до правното тълкуване, направено от групата на съдебните заседатели.

[…]

13. Апелативният орган може да одобри, промени или да отхвърли правните решения и заключения на групата на съдебните заседатели.

[…]“.

13 Съгласно член 19, параграф 1 от Договореността за уреждане на споровете:

„Когато група на съдебните заседатели или Апелативният орган стигне до заключение, че определени мерки са в противоречие с дадено споразумение, влизащо в обхвата на настоящата договореност, те препоръчват на засегнатата страна членка да приведе въведените от нея мерки

в съответствие с това споразумение. В допълнение към препоръките групата на съдебните заседатели или Апелативният орган могат да предложат начини, по които засегнатата страна членка би могла да изпълни препоръките“.

14 Член 21 от Договорността, озаглавен „Надзор върху изпълнението на препоръките и решенията“, гласи:

„1. Незабавното привеждане в съответствие с препоръките или решенията на [Органа за уреждане на спорове] е от съществено значение, за да се осигури ефективно уреждане на споровете в полза на всички страни членки.

[…]

3. На заседание на [Органа за уреждане на спорове], проведено до 30 дни след датата на приемане на доклада на групата на съдебните заседатели или на Апелативния орган, засегнатата страна членка информира [Органа за уреждане на спорове] за намеренията си относно изпълнението на препоръките и решенията на [Органа за уреждане на спорове]. В случай че е невъзможно незабавно да се пристъпи към изпълнение на препоръките и решенията на [Органа за уреждане на спорове], на засегнатата страна членка се предоставя приемлив срок, в който да направи това.

[…]

6. [Органът за уреждане на спорове] упражнява надзор върху изпълнението на одобрените препоръки или решения.

[…]“.

15 Член 22, параграф 1 от тази договорност гласи:

„Компенсации и преустановяването на отстъпките или други задължения са временни мерки, които са на разположение, в случай че препоръките и решенията не са изпълнени в приемлив срок […]“.

16 Съгласно член 23, параграф 1 от същата договорност:

„Когато страните членки търсят коригиране на нарушение или друго обезсилване или накърняване на ползи, произтичащи от споразуменията, влизащи в обхвата на настоящата договорност, както и отклонение от която и да било от целите на тези споразумения, те прибягват до и съблюдават правилата и процедурите на тази договорност“.

Б. Правото на Съюза

17 Съображение 41 от Директива 2006/123 гласи:

„Концепцията за „обществен [ред]“, както е разтълкувана от Съда на [Европейските общности], обхваща защита от реална и достатъчно сериозна заплаха за някои от основните обществени интереси и може да включва по-специално въпроси, свързани с човешкото достойнство, закрилата на непълнолетните и уязвимите пълнолетни, както и хуманното отношение към животните. […]“.

18 Съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2006/123 тази директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

19 Член 4, точка 1 от посочената директива определя понятието „услуга“ като „всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член [57] от Договора“.

20 Член 16 от посочената директива, озаглавен „Свобода да се предоставят услуги“, предвижда в параграфи 1 и 3:

„1. Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;

б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с обществена политика, обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане.

[…]

3. Държавата членка, в която се мести доставчикът, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано по причини, свързани с обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда, и в съответствие с параграф 1 […]“.

В. Унгарското право

21 Съгласно член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование чуждестранно висше учебно заведение може да предлага на територията на Унгария обучение, за което се издават дипломи, само ако „между правителството на Унгария и компетентната по седалището на чуждестранното висше учебно заведение държава, а когато става въпрос за федерална държава, в която централното правителство не е компетентно да признае обвързващо действие на международен договор, въз основа на постигнато с това правителство предварително споразумение, се сключи обвързващ международен договор относно принципно съгласие за извършване на дейност в Унгария“ (наричано по нататък „изискване за наличие на предварително международно споразумение“).

22 Съгласно член 77, параграф 2 от Закона за висшето образование член 76, параграф 2, буква а) от същия закон не се прилага по отношение на чуждестранните висши учебни заведения, установени в друга страна — членка на ЕИП.

23 Съгласно член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование чуждестранно висше учебно заведение може да упражнява дейност в Унгария само ако в държавата по седалището си има качеството на признато от държавата висше учебно заведение и ако „действително предлага висше образование“ във въпросната страна (наричано по-нататък „изискване за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учено заведение“).

24 Съгласно член 77, параграф 3 от Закона за висшето образование разпоредбите на член 76, параграф 1, буква б) се прилагат и по отношение на чуждестранни висши учебни заведения със седалище в страна — членка на ЕИП.

25 Съгласно член 115, параграф 7 от Закона за висшето образование изискването съгласно член 76, параграф 1, буква а) от този закон следва да бъде изпълнено от чуждестранните учебни заведения до 1 януари 2018 г., а в случай на федерални държави предварително споразумение с централното правителство следва да бъде сключено в рамките на шест месеца от публикуването на Закон XXV от 2017 г., т.е. до 11 октомври 2017 г. Тази разпоредба предвижда освен това, че чуждестранните висши учебни заведения, които не изпълняват посочените законови изисквания, ще изгубят разрешителното си и считано от 1 януари 2018 г., те не могат повече да приемат постъпващи студенти за обучение, предлагано в Унгария от чуждестранно висше учебно заведение, като текущите към този момент учебни програми следва да бъдат завършени най-късно през академичната 2020/2021 година при непроменени условия в режим на постепенно приключване.

II. Досъдебната процедура

26 След като констатира, че като е приела Закон № XXV от 2017 г., Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от членове 9, 10 и 13, член 14, точка 3 и член 16 от Директива 2006/123, както и при условията на евентуалност от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, член XVII от ГАТС и от член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата, на 27 април 2017 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо, с което определя едномесечен срок за представяне на съображения. С писмо от 25 май 2017 г. Унгария отговаря, като оспорва неизпълнението на задължения, в което е упрекната.

27 На 14 юли 2017 г. Комисията издава мотивирано становище, в което по-специално приема, че:

– като е наложила по отношение на чуждестранните висши учебни заведения, установени извън ЕИП изискването за сключване на международно споразумение като условие, за да могат да предоставят образователни услуги в съответствие с член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование, Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член XVII от ГАТС;

– като е наложила по отношение на чуждестранните висши учебни задължения изискването да предлагат висше образование в тяхната държава по произход в съответствие с член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член 16 от Директива 2006/123 и, при всички положения, по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, и

– като е наложила спорните мерки, Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата.

28 Комисията определя на Унгария едномесечен срок, за да приеме необходимите мерки в съответствие с мотивираното становище или да представи съображения.

29 С молба от 17 юли 2017 г. Унгария иска продължаване на срока за отговор, но Комисията отхвърля молбата.

30 С писмо от 14 август 2017 г. Унгария отговаря на мотивираното становище, като твърди, че не са налице твърдените неизпълнения на задължения.

31 С писмо от 11 септември 2017 г. тази държава членка изпраща на Комисията допълнителни съображения, с които по-специално цели да направи сравнение между нейното положение и това на други държави членки, както и да представи допълнителна информация, която се отнася до много държави членки.

32 На 26 септември 2017 г. се провежда експертна среща между представителите на Комисията и на Унгария.

33 На 5 октомври 2017 г. Комисията издава допълнително мотивирано становище на Унгария, в което поддържа, че като е наложила по отношение на чуждестранните висши учебни заведения изискване да предлагат висше образование в тяхната страна по произход в съответствие с член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, Унгария не е изпълнила и задълженията си по член XVII от ГАТС.

34 С писмо от 6 октомври 2017 г. Унгария изпраща на Комисията допълнителна информация, в която обяснява, че Съединените американски щати са единствената федерална държава, която не е член на ЕИП, с която трябва да бъде сключено предварителното споразумение, предвидено в член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование. Съгласно представената от унгарските органи последваща информация такова предварително споразумение е сключено в рамките на първоначално предвидения в член 115, параграф 7 от закона срок с крайна дата 11 октомври 2017 г.

35 С писмо от 18 октомври 2017 г. Унгария отговаря на допълнителното мотивирано становище и уведомява Комисията, че на 17 октомври 2017 г. от унгарския парламент е приет проектозакон за изменение на Закона за висшето образование, в резултат на което по-специално се отлага до 1 януари 2019 г. крайният срок, предвиден в член 115, параграф 7 от същия закон, за изпълнение на условията на член 76, параграф 1.

36 В това писмо Унгария посочва освен това, че законът, с който влиза в сила споразумението за сътрудничество в областта на висшето образование, сключено между унгарското правителство и щата Мериленд (Съединени американски щати) относно упражняването на дейност в Унгария от McDaniel College е публикуван в *Magyar Közlöny* (Официален вестник на Унгария).

37 Накрая, с писмо от 13 ноември 2017 г. Унгария изпраща на Комисията нова допълнителна информация, в която уточнява, че на 30 октомври 2017 г. е сключено международното споразумение, необходимо за да може да продължи в Унгария дейността на Медицинския университет на Heilongjiang Daxue (Китай).

38 При тези условия на 1 февруари 2018 г. Комисията предявява настоящия иск за неизпълнение на задължения във връзка със спорните мерки.

39 С акт от 25 юли 2018 г. председателят на Съда решава делото да се разгледа с предимство в приложение на член 53, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда.

III. По предявения иск

A. По допустимостта

1. Доводи на страните

40 В писмената си защита Унгария твърди, че искът трябва да се отхвърли като недопустим поради поведението на Комисията в досъдебната процедура и правонарушенията, до които то е довело. Най-напред Унгария изтъква, че без да се обоснове, Комисията ѝ определила едномесечен, а не обичайния в рамките на досъдебната процедура двумесечен срок за представяне на съображения по официалното уведомително писмо и по последвалото го мотивирано становище, въпреки че едновременно с това срещу Унгария били водени две други производства за установяване на неизпълнение на задължения, по които също били определени подобни срокове. По-нататък Унгария твърди, че Комисията отхвърлила молбите ѝ за удължаване на този срок, без надлежно да изложи мотиви.

41 Подобно поведение на Комисията показвало нежеланието ѝ адекватно да изслуша Унгария, с което нарушила принципа на лоялно сътрудничество и правото на добра администрация. Това поведение нарушавало и правото на Унгария пълноценно да изтъкне защитните си доводи.

42 В писмената си дуплика Унгария освен това отбелязва, че Комисията иска да обоснове поведението си с нежеланието на унгарските органи да отменят спорните разпоредби на Закона за висшето образование. Подобно обстоятелство обаче не можело да служи за основание за намаляване на сроковете в досъдебната процедура, без да доведе до нарушаване на целите ѝ.

43 Освен това Унгария поддържа, че Комисията е допуснала тежко нарушение на правото на добра администрация, закрепено в член 41, параграф 1 от Хартата, като е дала ясно да се разбере, че е образувала настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения единствено в интерес на Central European University (CEU) и по чисто политически причини.

44 Комисията оспорва основателността на тези доводи.

2. Съображения на Съда

45 Що се отнася, на първо място, до довода, че сроковете за отговор, определени на Унгария в официалното уведомително писмо и в мотивираното становище на Комисията, били твърде кратки, е важно да се припомни, че досъдебната процедура има за цел да предостави възможност на съответната държава членка да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза или пълноценно да изтъкне защитните си доводи срещу предявените от Комисията твърдения за нарушения (решение от 26 октомври 2006 г., Комисия/Италия C-371/04, EU:C:2006:668, т. 9). Надлежното провеждане на досъдебната процедура съставлява основополагаща, нарочна гаранция, съдържаща се в Договора за функционирането на ЕС, не само за защита на правата на съответната държава членка, но и за осигуряване на ясно определен предмет на спора в евентуалното съдебно производство (решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 91 и цитираната съдебна практика).

46 Тези цели предполагат задължение за Комисията да остави на държавите членки разумен срок, за да отговорят на официалното уведомително писмо и да се съобразят с мотивираното становище или евентуално да подготвят защитата си. Дали определеният срок е разумен, се преценява според всички обстоятелства, които характеризират конкретния случай (вж. в този

смисъл решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 92 и цитираната съдебна практика).

47 Ето защо Съдът приема, че много кратките срокове могат да бъдат обосновани в особени случаи, по-специално когато е необходимо спешно да се отстрани неизпълнение на задължения или когато съответната държава членка е напълно наясно с позицията на Комисията много отпреди началото на процедурата (решение от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 92).

48 В случая, на 4 април 2017 г. унгарският парламент приема Закон № XXV, съгласно който учебните заведения, които не отговарят на вече изброените в член 76, параграф 1 от Закона за висшето образование условия, от една страна, са лишени от разрешение да упражняват дейността си, а от друга страна, нямат повече право да приемат новопостъпващи студенти, считано от 1 януари 2018 г., а започналите образователни програми трябва да приключат най-късно през академичната 2020/2021 година.

49 На 27 април 2017 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо и определя едномесечен срок, за да представи съображенията си. На 14 юли 2017 г. тази институция издава мотивирано становище, в което определя на държавата членка едномесечен срок, в който да приеме необходимите мерки, за да се съобрази с това мотивирано становище или да представи своите съображения.

50 С оглед на посочените обстоятелства, от които е видно, че определеният на Унгария срок е обоснован от необходимостта спешно, според Комисията, да се отстранят последиците от неизпълнението на задължения, в което е упрекната тази държава членка, определеният срок от един месец не изглежда неразумен.

51 Освен това, противно на твърдяното от унгарското правителство, тази преценка не се опровергава от обстоятелството, че Комисията предявява настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения на 1 февруари 2018 г. Всъщност с писмо от 18 октомври 2017 г. последната е била предварително уведомена за отлагането до 1 януари 2019 г. на датата, считано от която висшите учебни заведения, които не отговарят изискуемите условия съгласно член 76, параграф 1 от Закона за висшето образование нямат повече право да приемат новопостъпващи студенти.

52 При всички положения съгласно практиката на Съда фактът, че сроковете, които Комисията е определила в хода на досъдебната процедура, са били кратки, сам по себе си не може да доведе до недопустимост на последващ иск за установяване на неизпълнение на задължения. Всъщност такъв иск би бил недопустим само ако с поведението си Комисията е затруднила съответната държава членка да обори отправените ѝ твърдения за нарушение и ако с това е нарушила правото ѝ на защита, доказателства за което следва да представи самата държава членка (вж. в този смисъл решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаване), C-78/18, EU:C:2020:476, т. 30 и цитираната съдебна практика).

53 В конкретния случай обаче Унгария не представя такива доказателства.

54 Напротив, от анализа на хода на досъдебната процедура, припомнен в точки 26—37 от настоящото решение, е видно най-напред, че Унгария представя подробни съображения по официалното уведомително писмо, а впоследствие и по мотивираното становище в определения ѝ за това от Комисията едномесечен срок. По нататък, с три писма, съответно от 11 септември, 6 октомври и 13 ноември 2017 г., Унгария представя и нови съображения по този въпрос, които Комисията приема. Накрая, от изпратените и получените в хода на досъдебната

процедура документи, както и от исковата молба е видно, че Комисията надлежно е взела предвид всички изложени от Унгария на различните етапи от тази процедура съображения, включително и съображенията, представени след изтичането на определените срокове.

55 При тези обстоятелства е без значение дали в същия период спрямо Унгария са били определени подобни срокове по две други производства за установяване на неизпълнение на задължения от тази държава членка.

56 Що се отнася, на второ място, до твърдението на Унгария, че Комисията е започнала настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения единствено с цел да защити интересите на CEU и по чисто политически причини, е важно да се припомни, че целта на предвиденото в член 258 ДФЕС производство е обективната констатация за неспазване от страна на държава членка на задълженията, които произтичат от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 40 и цитираната съдебна практика). Съгласно постоянната съдебна практика обаче Комисията разполага с право на преценка дали е целесъобразно да образува такова производство, върху която Съдът не може да упражнява съдебен контрол (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба срещу изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 49 и цитираната съдебна практика).

57 От изложените по-горе съображения следва, че предявеният в настоящото производство иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е допустим.

Б. Относно компетентността на Съда

1. Доводи на страните

58 Унгария твърди, че Съдът няма компетентност да разгледа настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения в частта, която се отнася до твърденията на Комисията за нарушения на ГАТС.

59 На първо място, тази държава членка твърди, че съгласно член 6, буква д) ДФЕС секторът на висшето образование не попада в сферата на компетентност на Европейския съюз и следователно в този сектор съответните държави членки отговарят лично при евентуално неизпълнение на задълженията си по ГАТС.

60 На второ място, съгласно общите норми на международното право групите на съдебните заседатели и Апелативният орган на СТО (наричан по-нататък „Апелативният орган“), създадени от органа за уреждане на споровете (наричан по-нататък ОУС), имат изключителна компетентност да преценят дали Законът за висшето образование е съвместим с поетите от Унгария задължения по ГАТС.

61 Всъщност от практиката на Съда (решение от 10 септември 1996 г., Комисия/Германия, C-61/94, EU:C:1996:313, т. 15 и 16) следва, че Комисията е компетентна да разглежда прилагането на споразумение на СТО, което е неразделна част от правото на Съюза, в рамките на отношенията между държави членки и институции на Съюза, но не и в рамките на отношенията между държава членка и трета страна.

62 Освен това, ако уважи иска на Комисията в частта, която се основава на нарушение на ГАТС, с независимото си тълкуване на разпоредбите на ГАТС и на списъка със специфични задължения на Унгария и в нарушение на член 216, параграф 2 ДФЕС Съдът би засегнал изключителната

компетентност на членовете на СТО и на органите, от които се състои системата на СТО за уреждане на спорове, за тълкуване на споразуменията на СТО, като по този начин би могло да се изложи на риск еднаквото тълкуване на ГАТС.

63 Всъщност след установяване от Съда на неизпълнение от държава членка на задълженията ѝ, произтичащи от ГАТС, третите страни нямало да имат интерес от образуване на производство в рамките на системата на СТО за уреждане на спорове.

64 Комисията оспорва този довод, като твърди, на първо място, че съгласно член 207, параграф 4 ДФЕС търговията с образователни услуги попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза, доколкото е включена в приложното поле на общата търговска политика. Следователно чрез изпълнение на произтичащите от ГАТС задължения държавите членки изпълнявали задължение по отношение на Съюза, който носи отговорност за правилното изпълнение на споразумението.

65 На второ място, съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС международните споразумения, сключени от Съюза, обвързват държавите членки. Следователно от практиката на Съда (решение от 10 септември 1996 г., Комисия/Германия, C-61/94, EU:C:1996:313, т. 15) следва, че неспазването на тези споразумения от страна на държавите членки попадало в обхвата на правото на Съюза и представлявало неизпълнение, което може да бъде предмет на иск на основание член 258 ДФЕС.

66 В конкретния случай, тъй като ГАТС е международно споразумение, сключено от Съюза, Комисията трябвало да гарантира, че държавите членки спазват международните задължения, произтичащи от това споразумение за Съюза, което по- специално позволявало да се избегне евентуалното ангажиране на международната отговорност на Съюза в случай на риск от повдигане на спор пред СТО.

67 Съществуването на системата на СТО за уреждане на спорове било неотносимо в случая. От една страна, всъщност Съюзът като член на СТО бил длъжен да гарантира на своя територия спазването на задълженията, произтичащи за него от споразуменията на СТО. От друга страна, третите страни не били обвързани нито с процедурата за уреждане на спорове в рамките на Съюза по отношение на международните задължения, които обвързват Съюза и неговите държави членки, нито с тълкуването, което Съдът дава на тези международни задължения.

2. Съображения на Съда

68 Най напред, важно е да се припомни, че съгласно член 258 ДФЕС искът за установяване на задължения на държава членка може да има за предмет единствено неизпълнението на задължения, произтичащи от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 19 март 2002 г., Комисия/Ирландия, C-13/00, EU:C:2002:184, т. 13).

69 Съдът обаче многократно е посочвал, че от момента на влизането му в сила международно споразумение, което е сключено от Съюза, става неразделна част от неговия правен ред (вж. по специално решения от 30 април 1974 г., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, т. 5 и 6, от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 73 и становище 1/17 (ВИТС ЕС—Канада) от 30 април 2019 г., EU:C:2019:341, т. 117).

70 В конкретния случай споразумението за създаване на СТО, част от което е ГАТС, е подписано и после одобрено от Съюза с Решение 94/800 от 22 декември 1994 г. Влиза в сила на 1 януари 1995 г.

71 Следователно ГАТС е част от правото на Съюза.

72 Що се отнася, на първо място, до възражението, повдигнато от Унгария и посочено в точка 59 от настоящото решение, следва да се припомни, че съгласно член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС Съюзът има изключителна компетентност в областта на общата търговска политика.

73 Съдът обаче е постановил, че задълженията, които са поети в рамките на ГАТС попадат в обхвата на общата търговска политика (вж. в този смисъл становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур) от 16 май 2017 г., EU:C:2017:376, т. 36 и 54).

74 Следователно, макар от член 6, буква д) ДФЕС да следва, че държавите членки имат широка компетентност в областта на образованието, а в тази област Съюзът има компетентност единствено „да предприема действия за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки“, задълженията, които са поети в рамките на ГАТС, включително и тези относно либерализацията на търговията с частни образователни услуги, попадат в обхвата на изключителната компетентност на Съюза.

75 Ето защо Унгария неправилно твърди, че в областта на търговията с образователни услуги съответните държави членки отговарят лично при евентуално неизпълнение на техните задължения по ГАТС.

76 Що се отнася, на второ място, до възражението на Унгария, изложено в точки 60—63 от настоящото решение, следва да се подчертае, че тази държава членка като цяло не оспорва компетентността на Съда на основание член 258 ДФЕС да разгледа иск за установяване на неизпълнение от държава членка на задълженията ѝ, произтичащи от международно споразумение, което обвързва Съюза. Унгария обаче поддържа, че именно особеността, свързана със съществуването на системата на СТО за уреждане на спорове, която е приложима по-специално по отношение на задълженията, произтичащи от ГАТС за страните — членки на СТО, е пречка Съдът да упражни тази компетентност.

77 Следва обаче да се отбележи, че този въпрос не е получил отговор в практиката на Съда относно отношенията между правото на Съюза и правото на СТО.

78 Всъщност до настоящия момент Съдът се е произнасял или в рамките на преценка за валидността на акт от вторичното право на Съюза на основания, свързани с несъвместимостта му с правото на СТО (вж. по-специално решение от 1 март 2005 г., Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, т. 1 и 39 и цитираната съдебна практика), или в рамките на евентуалното ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза и осъществяването на правото на поправяне на претърпяна вреда (вж. по-специално решение от 9 септември 2008 г., FIAMM и др./Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 1 и 107).

79 По-конкретно, по делата, по които са постановени решенията, посочени в предходната точка от настоящото решение, Съдът е бил изправен пред неблагоприятни за Съюза решения, взети от СТО, и е трябвало да се произнася по повод на различни аспекти, свързани с тяхното изпълнение, по-специално по повод на възможността за позоваване на правото на СТО от засегнатите частноправни субекти.

80 По настоящото дело обаче, от една страна, Комисията твърди, че определени разпоредби, приети от държава членка, са несъвместими с ГАТС и поради това тази държава членка е нарушила правото на Съюза, неразделна част от което е международното споразумение. От друга страна, при липсата на постановено от ОУС решение, което да обяви за несъвместимо с правото на СТО определено поведение на Съюза или на държава членка, въпросът за евентуалното изпълнение на това споразумение не се поставя.

81 Както обаче следва от точка 66 от настоящото решение, Комисията твърди, че целта на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения е да се избегне всяка възможност за ангажиране на международната отговорност на Съюза в случай на риск от повдигане на спор пред СТО.

82 В това отношение член 3, параграф 2 от Договореността за уреждане на спорове уточнява, че системата на СТО за уреждане на спорове е централен елемент за осигуряване на сигурност и предсказуемост в многостранната търговска система, който служи за запазване правата и задълженията на членовете на СТО и за изясняване на съществуващите разпоредби на тези споразумения в съответствие с обичайните правила за тълкуване на международното публично право.

83 По-специално съгласно член 11 от Договореността за уреждане на спорове дадена група от съдебни заседатели е компетентна да представи пред ОУС обективна оценка на въпроса, която да включва обективна оценка на фактите по случая и приложимостта и съответствието със съответните споразумения, влизащи в обхвата на настоящата договореност. Съгласно член 17, параграф 13 от тази договореност Апелативният орган може да одобри, промени или да отхвърли правните решения и заключения на групата на съдебните заседатели, като съгласно член 17, параграф 6 от Договореността за уреждане на спорове неговата компетентност е ограничена само до правни въпроси, включени в доклада на групата на съдебните заседатели, и до правното тълкуване, направено от групата на съдебните заседатели. Членовете на СТО по принцип са длъжни незабавно да се съобразят с препоръките или решенията на ОУС, както е видно от член 21, параграфи 1 и 3 от Договореността на уреждане на спорове.

84 От изложеното следва, че при определени условия извършеният в рамките на системата на СТО за решаване на споровете контрол може да доведе до констатации за несъответствие на мерките, приети от член на тази организация с правото на СТО и в крайна сметка да ангажира международната отговорност на Съюза, който е неин член, за неправомерни действия.

85 Освен това следва да се припомни, че съгласно член XVI, параграф 4 от Споразумението за създаване на СТО всяка страна — членка на СТО, е длъжна в рамките на вътрешния си правен ред да осигури спазване на задълженията си, произтичащи от правото на СТО, в различните части на своята територия. Освен това подобно задължение е предвидено в член I, параграф 3, буква а) от ГАТС.

86 При тези условия особеността, свързана със съществуването на системата на СТО за уреждане спорове, не само че няма отношение към предоставената на Съда съгласно член 258 ДФЕС компетентност, но освен това е изцяло в съответствие със задълженията, произтичащи от правото на тази организация.

87 Следва да се припомни още, че съгласно постоянната съдебна практика Съюзът е длъжен да упражнява правомощията си при спазване на международното право в неговата цялост, като това включва не само разпоредбите на международните конвенции, които го обвързват, но и правилата и принципите на общото и обичайното международно право (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, т. 47 и цитираната съдебна практика).

88 Най-напред обаче, както следва от член 3 от Разпоредбите за отговорността на държавата за неправомерни действия от международен характер, изготвени от Комисията на ООН по международно право и взети под внимание от Общото събрание на ООН в резолюция 56/83 от 12 декември 2001 г., които кодифицират международното обичайно право и са приложими за Съюза, въпросът с квалифицирането на определени действия на държава като „неправомерни

от международен характер“ попада единствено в обхвата на международното право. Поради това посочената квалификация няма бъде засегната от квалифицирането на същите действия, при необходимост съгласно на правото на Съюза.

89 В това отношение, макар Комисията правилно да изтъква, че оценката на твърдяното поведение на съответната държава членка, която Съдът е компетентен да направи по силата на член 258 ДФЕС, не обвързва останалите членове на СТО, следва да се отбележи, че подобна оценка не се отразява значително върху евентуалната оценка, която може да бъде приета от ОУС.

90 По-нататък, съгласно член 32 от Разпоредбите за отговорността на държавата за неправомерни действия от международен характер компетентната държава не може да се позовава на норми от своя вътрешен правен ред, за да оправдае неизпълнение на задължения, които има по силата на международното право.

91 От това по-специално следва, че по силата на правото на СТО Съюзът и съответната държава членка не могат да се позовават на оценката на поведението на държавата членка, направена от Съда в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения в съответствие с член 258 ДФЕС, за да откажат да се съобразят с правните последици, предвидени от правото на СТО, в случай на установена от ОУС несъвместимост на това поведение с него.

92 Накрая, без да се засягат наложените ограничения, посочени в точка 78 от настоящото решение, за позоваване на правото на СТО при упражняване на контрол за законосъобразност върху актовете на институциите на Съюза от съда на Съюза, следва да се отбележи, че принципът на общото международно право за спазване на договорните задължения, закрепен в член 26 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 1155, стр. 331), изисква за целите на тълкуването и прилагането на ГАТС Съдът да държи сметка за тълкуването на различните разпоредби на това споразумение, прието от ОУС. Освен това, в случай че ОУС все още не е тълкувал съответните разпоредби, Съдът следва да тълкува тези разпоредби в съответствие с обичайните правила за тълкуване на международното публично право, които обвързват Съюза, при спазване на принципа на добросъвестно изпълнение на това международно споразумение, прогласен в посочения член 26.

93 Поради изложените по-горе съображения доводът на Унгария за липсата на компетентност на Съда по настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка в частта относно твърдението за нарушение на ГАТС, следва да се отхвърли.

В. По съществото на спора

1. Относно изискването за наличие на предварително сключено международно споразумение

94 За целите на произнасянето по първото твърдение за нарушение, следва най-напред, да се уточни обхватът на задълженията на Унгария в сектора на висшето образование с оглед на правилото за национално третиране, съдържащо се в член XVII от ГАТС, по-нататък следва да се разгледа въпросът дали изискването за наличието на предварително сключено международно споразумение променя условията за конкуренция в полза на подобни национални доставчици и предоставяните от тях услуги в нарушение на посочената разпоредба и накрая, ако това е така, да се разгледат доводите на Унгария, с които обосновава тази промяна с оглед на някое от предвидените в член XIV от ГАТС изключения.

а) Относно последиците от задълженията на Унгария във връзка с услугите в областта на висшето образование с оглед на правилото за национално третиране, включено в член XVII от ГАТС

1) Доводи на страните

95 Комисията поддържа, на първо място, че вписването на услугите в сектора на висшето образование с частно финансиране в списъка със специфичните задължения на Унгария, а що се отнася до установяването на търговско присъствие, посочено в член I, параграф 2, буква в) от ГАТС (наричано по-нататък „начинът на предоставяне на услуги 3“) и на думите „няма такива“ в колоната, отнасяща се до „ограничения за националното третиране“, посочено в член XVII от Споразумението, предполагат отсъствие на ограничения на това задължение и съответно пълна ангажираност на държавата членка в това отношение.

96 На второ място, тази институция изтъква, че включеното от Унгария в колоната, отнасяща се до „ограничения за достъп до пазара“, посочен в член XVI от ГАТС, условие, съгласно което „[с]ъздаването на учебни заведения изисква издаването на разрешение от централните органи“, не можело да се отнася и за националното третиране по член XX, параграф 2 от ГАТС.

97 В това отношение Комисията най-напред твърди, че посоченото условие е формулирано толкова общо и неясно, че позволява получаването на разрешение да бъде поставено в зависимост от всякакво специално изискване в разрез с текста на член XX, параграф 1, букви а) и б) от ГАТС. Подобно условие за получаване на предварително разрешение можело да компрометира целта на вписването на задълженията по членове XVI и XVII от ГАТС, посочена във втората алинея от Преамбюла на ГАТС, за „разширяване на […] търговия[та] [с услуги] в условия на прозрачност и прогресивна либерализация“. Освен това, дори да се приеме, че посоченото условие, което е вписано в колоната, отнасяща се до „ограничения за достъп до пазара“, действително се прилага към националното третиране, така както е формулирано, не може да обхване специалното изискване, предвидено в член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование, за сключването на обвързващо международно споразумение между унгарското правителство и страната по седалището на чуждестранното висше учебно заведение относно принципно съгласие за евентуално упражняване на дейност в Унгария от това учебно заведение.

98 По-нататък Комисията изтъква, че в съответствие с Насоките за изготвянето на списъците със специфични задължения в рамките на Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС), прието от Съвета по търговията с услуги на СТО на 23 март 2001 г. (S/L/92), изискванията за разрешение не можело да се считат за ограничения на достъпа до пазара по член XVI от ГАТС. Следователно Унгария не можело да се оправдае с изискването за издаване на предварително разрешение и да оспори наличието на нарушение на принципа на национално третиране.

99 Накрая, Комисията твърди, че посоченото изискване не е мярка, която попада в приложното поле на член XVI от ГАТС. Всъщност член XVI, параграф 2 от Споразумението изброявал изчерпателно ограниченията, които попадат в приложното поле на този член. Посоченото изискване обаче не било в този списък, нито било равносилно на някоя от изброените в него мерки.

100 Комисията приема, че по отношение на начина на предоставяне на услуги 3 Унгария е поела задължение да прилага към доставчиците на услуги от трети страни — членки на СТО, третиране, което е не по-малко благоприятно от това, което тази държава членка предоставя на своите национални доставчици.

101 Унгария поддържа, че съгласно член XX, параграф 2 от ГАТС включеното от нея условие в колоната, отнасяща се до „ограничения за достъп до пазара“, посочена в точка 96 от настоящото решение, засяга и задължението за национално третиране.

102 Тази държава членка изтъква освен това, че общата формулировка на посоченото условие позволява поддържането на „произволна система за разрешения“, чиито процедури могат свободно да се приспособяват към нуждите чрез ограничаване на установяването на чуждестранните доставчици, включително и чрез налагане на сключването на предварително международно споразумение.

2) Съображения на Съда

103 Първо, съгласно член XVII, параграф 1 от ГАТС всяка страна — членка на СТО, е длъжна да предоставя на услугите и на доставчиците на услуги от всяка друга страна — членка на СТО, в секторите, вписани в нейния списък на специфични задължения и при отчитане на условията и ограниченията, предвидени в него, третиране, не по-малко благоприятно от предоставеното на собствените ѝ подобни услуги и доставчици на услуги.

104 По-нататък, съгласно член XVI, параграф 1 от ГАТС във връзка с достъпа до пазара чрез начините на предоставяне, определени в член I от ГАТС, всяка страна — членка на СТО, е длъжна да предостави на услугите и доставчиците на услуги от всяка друга страна — членка на СТО, третиране, не по-малко благоприятно от предвиденото съгласно реда, ограниченията и условията, договорени и посочени в нейния списък на специфични задължения.

105 Накрая, член XX, параграф 1 от ГАТС уточнява, че всяка страна — членка на СТО, е длъжна да представи в списък специфичните задължения, които поема съгласно част III от ГАТС, към която спадат и членове XVI и XVII. За секторите, за които са поети такива задължения, всеки списък посочва реда, ограниченията и условията относно националното третиране. Списъците със специфични задължения са неразделна част от ГАТС.

106 Следователно от членове XVI, XVII и XX от ГАТС е видно, че собственият списък на специфични задължения на страна — членка на СТО, уточнява задълженията, които тя поема по сектори и по начина на предоставяне на услуги. Подобен списък уточнява по-специално реда, ограниченията и условията, отнасящи се до „ограничения за достъп до пазара“ и условията и ограниченията, отнасящи се до „ограничения за национално третиране“. Уточненията се вписват в две различни колони.

107 Освен това съгласно член XX, параграф 2 от ГАТС несъвместимите както с член XVI, така и с член XVII от ГАТС мерки в интерес на опростяването трябва да са вписани единствено в колоната, отнасяща се до „ограничения за достъп до пазара“ на списъка на специфични задължения на съответната страна членка, като се приема, че това единствено вписване въвежда по подразбиране и условие или ограничение в областта на националното третиране (вж. доклада на групата на съдебните заседатели на СТО от 16 юли 2012 г., озаглавен „Китай — Определени мерки, засягащи електронните платежни услуги“ (WT/DS 413/R), приет от ОУС на 31 август 2012 г., параграф 7.658).

108 От това следва, че условие, което формално е вписано на основание член XVI от ГАТС, позволява дерогация от задължението за национално третиране, предвидено в член XVII, само ако видът на мерките, които въвежда противоречи едновременно на задължението по член XVI и на задължението по член XVII от ГАТС (вж. доклада на групата на съдебните заседатели на СТО от 16 юли 2012 г., озаглавен „Китай — Определени мерки, засягащи електронните платежни услуги“ (WT/DS 413/R), приет от ОУС на 31 август 2012 г., параграф 7.658).

109 В конкретния случай списъкът на специфичните задължения, приет от Унгария (GATS/SC/40 от 15 април 1994 г.), съдържа в колоната, отнасяща се до „ограничения за достъп до пазара“ във връзка с предоставяните чрез търговско присъствие услуги в сектора на висшето образование, условие, съгласно което за създаването на учебни заведения се изисква издаване на предварително разрешение от централните органи.

110 Колоната, отнасяща се до „ограничения за национално третиране“ във връзка с подсектора на услугите в областта на висшето образование, съдържа думите „няма такива“.

111 При тези условия следва да се определи дали изискването за наличието на предварително разрешение, посочено в точка 109 от настоящото решение, което е вписано в колоната за „ограничения за достъп до пазара“, е приложимо и по отношение на задължението за национално третиране, предвидено в член XVII от ГАТС.

112 В това отношение от обхвата на правилото за опростяване по член XX, параграф 2 от ГАТС, което бе уточнено в точка 108 от настоящото решение, е видно, че от това правило може да се ползва и съответно да се прилага и по член XVII от ГАТС само условие, което е дискриминационно по своя характер.

113 Следва обаче да се отбележи, както е видно и от самия текст на условието за наличието на предварително разрешение, че това условие се отнася до всички учебни заведения, независимо от техния произход и поради това няма дискриминационен характер. Следователно правилото, предвидено в член XX, параграф 2 от ГАТС, не може да се приложи в случая. От това следва, че посоченото условие не позволява на Унгария да се позове на изключение от задължението за национално третиране, предвидено в член XVII от ГАТС.

114 Поради изложените по-горе съображения следва да се приеме за правилно поддържаното от Комисията, че вписването на услугите в сектора на висшето образование с частно финансиране в списъка с нейните специфични задължения, а що се отнася до начина на предоставяне на услуги 3 и на думите „няма такива“ в колоната, отнасяща се до „ограничения за националното третиране“, предполагат отсъствие на ограничения на задълженията на тази страна членка по член XVII от ГАТС във връзка с тези услуги.

б) Относно промяната на условията за конкуренция в полза на подобни национални доставчици

1) Доводи на страните

115 Комисията поддържа, че доколкото висшите учебни заведения със седалище в страна — членка на СТО, която не е член на ЕИП, могат да предоставят образователни услуги в сектора на висшето образование в Унгария само ако страната по седалището им е сключила предварително международно споразумение с унгарското правителство, унгарската правна уредба предоставя на тези доставчици на услуги по-малко благоприятно третиране от предоставеното както на подобни унгарски доставчици, така и на доставчици, установени в държава — членка на ЕИП, което е нарушение на задължението за национално третиране, предвидено в член XVII от ГАТС.

116 Като се позовава на текста на Закона за висшето образование, Комисията допълва, че унгарското правителство разполага със свобода на преценка относно съдържанието на споразумението и решението за започване на преговори за сключването му. Следователно правителството би могло да откаже сключването на подобно споразумение дори с произволни мотиви и въпреки че страната по седалището на доставчика на услуги има желание за сключването му.

117 Унгария твърди, че първата цел на изискването за наличие на предварително сключено международно споразумение била да се активизират дипломатическите усилия в областта на културната политика. Унгарското правителство многократно изразявало готовност за започване на преговори и правело всичко възможно тези преговори да бъдат завършени. Подписването на две споразумения, едното от които с щата Мериленд (Съединени американски щати), а другото с Китайската народна република, осъществено след изменението на Закона за висшето образование, доказвало, че приетата мярка не представлява невъзможно за изпълнение условие.

2) Съображения на Съда

118 Най напред следва да се отбележи, че изискването за наличието на предварително сключено международно споразумение, което налага сключването на споразумение между Унгария и друга страна, извън ЕИП, при всички положения засяга само определени чуждестранни доставчици. Доколкото посоченото изискване налага на тези чуждестранни доставчици допълнително условие за предоставяне на услуги в сектора на висшето образование в Унгария в сравнение с условията, които се прилагат по отношение на подобни доставчици на услуги, установени в тази страна членка или в друга страна — членка на ЕИП, посоченото изискване въвежда формално различно третиране на тази категория доставчици по смисъла на член XVII, параграф 3 от ГАТС.

119 В съответствие с тази разпоредба следва да се определи дали изискването за наличието на предварително сключено международно споразумение, което въвежда формално различно третиране, променя условията за конкуренция в полза на установените в Унгария доставчици или услугите, които тези доставчици предоставят в сектора на висшето образование.

120 В това отношение следва да се отбележи, че посоченото изискване, така както е формулирано в член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование, предполага, че Унгария разполага със свобода на преценка както относно възможността за сключване на подобно споразумение, така и относно неговото съдържание. При това положение възможността за висшите учебни заведения със седалище в страна — членка на СТО, която не е член на ЕИП, да упражняват дейността си на унгарска територия зависи изцяло от унгарските органи.

121 От това произтичат неблагоприятни за конкуренцията условия за доставчиците на услуги със седалище в страна — членка на СТО, извън ЕИП, така че изискването за наличието на предварително сключено международно споразумение променя условията за конкуренция в полза на унгарските доставчици в нарушение на член XVII от ГАТС.

в) Относно наличието на обоснованост по член XIV от ГАТС

1) Доводи на страните

122 Унгария поддържа, че изискването за наличие на предварително сключено международно споразумение е необходимо за целите на поддържане на обществения ред и предпазване от измамни практики. Всъщност посоченото изискване гарантирало, че страната по седалището на съответното учебно заведение счита този доставчик за „надежден“ и подкрепя бъдещата дейност в Унгария на учебното заведение. Освен това посоченото изискване гарантирало, че съответното учебно заведение спазва законодателството на страната по седалището, което може да изисква изпълнението на определени условия с оглед на упражняването на дейност в Унгария.

123 Освен това тази държава членка твърди, че не съществуват други съвместими с правилата на СТО алтернативи, които да позволят постигането на преследваните от унгарския законодател цели.

124 По-специално, противно на изтъкнатото от Комисията, не било реалистично по отношение на съответните чуждестранни висши учебни заведения да се прилага съответното национално законодателство по същия начин както за унгарски учебни заведения.

125 Комисията твърди, че изискването за наличието на предварително сключено международно споразумение не е обосновано с никое от изключенията, които са разрешени от ГАТС, по-специално с тези, предвидени в член XIV, буква а) и буква в), подточки i) и ii) от него.

126 В това отношение Унгария по-специално не представила никакви доказателства в подкрепа на твърдението си, че посоченото изискване допринася за поддържане на обществения ред, и дори в този контекст не обяснила в какво се изразява действителната и достатъчно сериозна заплаха към един от основните интереси на унгарското общество, както и изобщо не уточнила по какъв начин посоченото изискване е необходимо за постигане на целта по поддържане на обществения ред, дори това да е така, и по какви причини в този случай не може да се приложи по-малко ограничителна алтернатива.

127 Освен това Комисията поддържа, че поради свободата на преценка, с която Унгария разполага за започване на преговори със страната, в която е седалището на висшето учебно заведение, същото това изискване във всички случаи не отговаря на условието, предвидено в член XIV от ГАТС, съгласно което мерките, които евентуално биха били обосновани с оглед на този член, не трябва да се „прилагат по начин, който би представлявал средство за произволна или неоправдана дискриминация между страни, в които сходните условия доминират, или прикрито ограничение върху търговията с услуги“.

2) Съображения на Съда

128 На първо място, следва да се отбележи, че член XIV от ГАТС предвижда по-специално в буква а) и буква в), подточка i), че нито една разпоредба в това споразумение не препятства приемането или прилагането на необходимите мерки, от една страна, за опазване на обществения морал или за поддържане на обществения ред, и от друга страна, за да се осигури съответствието със законите или наредбите, които не са в противоречие с разпоредбите на това споразумение, включително онези, отнасящи се до предпазването от измамни практики или преодоляването на ефекта от неизпълнение при договори за услуги.

129 При тези условия следва да се отбележи, че изтъкнатите от Унгария две цели действително се съдържат в ГАТС, а именно, от една страна, целта за поддържане на обществения ред, и от друга страна, целта за предпазване от измамни практики.

130 На второ място, що се отнася до проверката дали изискването за наличието на предварително международно споразумение е обосновано с оглед на целта за поддържане на обществения ред, бележка под линия 5 под член XIV, буква а) от ГАТС уточнява, че „[и]зключение относно обществения ред може да се търси само когато е отправена действителна и достатъчно голяма заплаха към един от основните интереси на обществото“.

131 Унгария обаче не изтъква никакви конкретни и подробни доводи по какъв начин упражняването на нейна територия на дейност в сектора на висшето образование от учебни заведения със седалище извън ЕИП без наличието на подобно споразумение би представлявало действителна и достатъчно голяма заплаха към един от основните интереси на унгарското общество.

132 Поради това следва да се приеме, че изискването за наличието на предварително международно споразумение не може да бъде обосновано с довода на Унгария за поддържане на обществения ред.

133 На трето място, що се отнася до целта за предпазване от измамни практики, от довода на Унгария в това отношение, обобщен в точка 122 от настоящото решение, следва, че Унгария явно счита сключването на предварително международно споразумение за необходимо с оглед на получаването от съответната трета страна на гаранция за надеждността на съответното чуждестранно висше учебно заведение и избягване по този начин на рискове в тази връзка.

134 Този довод обаче не може да оправдае изискването за наличие на предварително международно споразумение.

135 Всъщност член XIV от ГАТС предвижда, че изброените изключения не се прилагат по начин, който би представлявал средство за произволна или неоправдана дискриминация между страни, в които сходните условия доминират, или прикрито ограничение върху търговията с услуги.

136 От една страна, следва обаче да се отбележи, както по същество посочва генералният адвокат в точки 119 и 120 от заключението си, че изискването за предварително сключено международно споразумение позволява на Унгария по произволен начин да пречи на влизането на дадено учебно заведение на нейния пазар или на продължаването на дейността на учебно заведение на този пазар, доколкото сключването на подобно споразумение в крайна сметка зависи единствено от политическата воля на държавата членка. С това посоченото изискване се различава съществено от условие, при което надеждността на чуждестранно учебно заведение трябва да се потвърди с едностранно изявление на правителството на третата страна, в която се намира неговото седалище.

137 От друга страна, доколкото се отнася до чуждестранни висши учебни заведения, които вече присъстват на унгарския пазар, при всички положения изискването за наличието на предварително сключено международно споразумение не е пропорционално, тъй като целта за предпазване от измамни практики може ефикасно да бъде постигната чрез контрол върху дейността на подобни учебни заведения в Унгария, а при необходимост и чрез забрана за продължаване на дейността само на тези от тях, за които е установено, че прилагат подобни практики.

138 При тези условия изискването за наличието на предварително международно споразумение не може да бъде оправдано с довода на Унгария за предпазване от измамни практики.

139 Поради изложените по-горе съображения следва да се заключи, че като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование, Унгария не е изпълнила задълженията си по член XVII от ГАТС.

2. Относно изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение

а) Относно член XVII от ГАТС

140 Най-напред следва да се отбележи, от една страна, че член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, за който се отнася твърдението на Комисията за нарушение, налага на чуждестранно висше учебно заведение, което възнамерява да упражнява дейност в Унгария, изискването да предлага обучение в страната, в която е седалището му, независимо дали става въпрос за държава членка или трета страна, и от друга страна, че доводът на Комисията в подкрепа на това твърдение се отнася до изискването за предлагане на обучение в страната по

седалището на съответното учебно заведение, без да прави разграничение дали посоченото изискване се прилага по отношение на чуждестранни висши учебни заведения, установени в държава членка или в трета страна. Като се има предвид обаче, че съгласно посоченото в точка 73 от настоящото решение, член XVII от ГАТС попада в обхвата на общата търговска политика, тази разпоредба е приложима за разглеждането на посоченото твърдение за нарушение само доколкото посочената разпоредба е приложима по отношение на висшите учебни заведения със седалище в трета страна — членка на СТО.

141 След като обхватът на задълженията на Унгария по член XVII от ГАТС във връзка с образователните услуги в сектора на висшето образование бе уточнен в точка 114 от настоящото решение, следва да се провери дали изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение, когато става въпрос за трета страна — членка на СТО, променя условията за конкуренция в полза на подобни национални доставчици или на предоставяните от тях услуги в нарушение на същата тази разпоредба, и ако това е така, да се разгледат доводите на Унгария за обосноваване на промяната с оглед на някое от посочените в член XIV от ГАТС изключения.

1) Относно промяната на условията за конкуренция в полза на подобни национални доставчици на услуги

i) Доводи на страните

142 Комисията поддържа, че изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение променя условията за конкуренция в полза на националните доставчици на услуги и поради това противоречи на задължението за национално третиране, което Унгария е длъжна да спазва стриктно по силата на член XVII от ГАТС.

143 По-специално, Комисията изтъква, че ГАТС не поставя признаването на качеството на доставчика, който се ползва от правата, гарантирани с това споразумение, в зависимост от условието за предоставяне на услуги в държавата по произход. Поради това, доколкото посоченото изискване имало за последица създаването на пречки по отношение на чуждестранните доставчици на услуги да създадат за първи път учебно заведение в Унгария, посоченото условия било дискриминационно спрямо тях.

144 Унгария препраща mutatis mutandis към довода, който е развила във връзка с изискването за наличието на предварително международно споразумение.

ii) Съображения на Съда

145 Най-напред трябва да се припомни, че както следва от точка 114 от настоящото решение, Унгария е поела задължение съгласно член XVII от ГАТС да осигури всеобхватно национално третиране във връзка с търговското присъствие на доставчици на услуги в сектора на висшето образование.

146 Следва обаче да се отбележи, че изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение се отнася специално до доставчиците, чието седалище е в чужбина.

147 Следователно е важно да се определи дали изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение, което въвежда формално различното третиране, променя условията за конкуренция в полза на унгарските доставчици или на предоставяните от тях услуги в сравнение с подобни услуги или доставчици на услуги, чието седалище е в която и да е друга страна — членка на СТО.

148 В това отношение следва да се отбележи, че доставчиците на услуги в сектора на висшето образование, чието седалище е в трета страна — членка на СТО, които искат да се установят в Унгария, са длъжни преди това да създадат учебно заведение в тази трета страна и действително да предлагат обучение в областта на висшето образование.

149 От това произтичат неблагоприятни конкурентни условия за доставчиците на чуждестранни услуги, което означава, че изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение променя условията за конкуренция в полза на подобни унгарски доставчици.

2) Относно наличието на обоснованост

i) Доводи на страните

150 За да оправдае подобна промяна на условията за конкуренция, Унгария изтъква, от една страна, целта за поддържане на обществения ред, и от друга страна, целта за предпазване от измамни практики.

151 Комисията поддържа, че изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение не е обосновано с нито една от тези цели. Тя твърди по-специално че Унгария не е представила доказателства в подкрепа на твърдението си, че изискването допринася за поддържане на обществения ред, като дори не обяснява в какво се изразява действителната и достатъчно голяма заплаха към един от основните интереси на унгарското общество, нито пък уточнява с какво посоченото изискване е необходимо за постигане на целта за поддържане на обществения ред, ако се приеме, че е с такава цел, както и по какви причини не съществува друга по-малко рестриктивна алтернатива.

ii) Съображения на Съда

152 Както следва от точки 128 и 129 от настоящото решение, изтъкнатите от Унгария две цели, а именно, от една страна, целта за поддържане на обществения ред, и от друга страна, целта за предпазване от измамни практики, действително се съдържат съответно в член XIV, буква а) и буква в), подточка i) от ГАТС.

153 В това отношение, без да излага допълнителни съображения, Унгария препраща към довода, който е развила във връзка с изискването за наличието на предварително международно споразумение.

154 Следва да се отбележи обаче, че така Унгария не представя никакви конкретни и подробни доводи по какъв начин упражняването на нейна територия на дейност в сектора на висшето образование от учебни заведения със седалище извън ЕИП без наличието на предлагане на обучение в страната по седалището им представлява действителна и достатъчно голяма заплаха към един от основните интереси на унгарското общество, което би позволило на тази държава членка да се обоснове с поддържането на обществения ред.

155 Освен това, като се ограничава до препращане към довода, свързан с изискването за предварително сключено международно споразумение, Унгария не представя никакво конкретно доказателство, за да обоснове по какъв начин изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение е необходима за предпазване от измамни практики.

156 Поради това следва да се заключи, че като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висши учебни заведения, чието седалище е в трета страна — членка на СТО, Унгария не е изпълнила своите задължения по член XVII от ГАТС.

б) По член 49 ДФЕС

1) Относно приложимостта на член 49 ДФЕС

i) Доводи на страните

157 Унгария поддържа главно, че не можело да се квалифицират като „стопанска дейност“ по смисъла на Договора за функциониране на Европейския съюз обученията, предлагани от учебни заведения, които основно са финансирани с частни средства, когато, както в случая с CEU, самият доставчик на услугите финансира образователната дейност. От това следвало, че член 49 ДФЕС бил приложим в случая.

158 Комисията твърди обратното, че услугите в сектора на висшето образование, които се предоставят от частни учебни заведения срещу възнаграждение, са „услуги“ по смисъла на Договора за функциониране на Европейския съюз. Следователно частните висши учебни заведения, които осъществяват трайно и непрекъснато образователна дейност и извършват научни изследвания в Унгария, можело да се позовават на правото на установяване по член 49 ДФЕС.

ii) Съображения на Съда

159 Член 49, параграф 1 ДФЕС гласи, че в рамките на разпоредбите на дял IV, глава 2, трета част ДФЕС ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват.

160 В това отношение е важно най-напред да се отбележи, че организирането на университетски занятия срещу възнаграждение представлява стопанска дейност, за която се прилага глава 2 от Договора, ако дейността се извършва стабилно и трайно от гражданин на една държава членка в друга държава членка от основно или вторично място на дейност във втората държава членка (решение от 13 ноември 2003 г., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, т. 39).

161 В конкретния случай член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование се прилага по отношение на висшите учебни заведения, без каквото и да е разграничение между учебните заведения, които предлагат обучение, за което се издават дипломи, срещу възнаграждение и останалите.

162 По-нататък Съдът е постановил, че в обхвата на свободата на установяване попада положение, при което създадено в съответствие със законодателството на държава членка дружество, в която се намира седалището му по устав, желае да създаде клон в друга държава членка, макар в първата държава членка то да е било създадено само с цел да се установи във втората, където ще осъществява основната, ако не и цялата си икономическа дейност (решение от 25 октомври 2017 г., Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, т. 38).

163 Следователно изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното висше учебно заведение попада в обхвата на член 49 ДФЕС, доколкото това изискване се прилага по отношение на висше учебно заведение, чието седалище е в държава членка, различна от Унгария, и предоставя в последната държава обучение срещу възнаграждение.

2) Относно наличието на ограничение

i) Доводи на страните

164 Според Комисията изискването, съгласно което съответните висши учебни заведения са длъжни на основание член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование да отговарят на специфични условия в държавата членка по седалището им, за да могат да създадат друго учебно заведение в Унгария, представлява ограничение на правото на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС.

165 По-специално държава членка не може да откаже да предостави на юридическо лице предимствата, свързани със свободата на установяване, по съображения че посоченото юридическо лице не упражнява стопанска дейност в държавата членка, в която е учредено.

166 Унгария поддържа при условията на евентуалност, че изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение не ограничава свободата на установяване. Всъщност посоченото изискване било обвързано с упражняването на дейност, а не с учредяването на дружества. По-специално това изискване не препятствало чуждестранно висше учебно заведение да създаде например в рамките на вторично установяване клон в Унгария. Изискването не ограничавало и правото на избор на правната форма при установяване, а по отношение на доставчиците на услуги, които вече са установени в Унгария чрез вторично установяване, предвиждало единствено условие за предлагане на висше образование.

ii) Съображения на Съда

167 Съгласно постоянната съдебна практика всички мерки, с които се забранява, възпрепятства или се прави по-непривлекателно упражняването на тази свобода, трябва да се разглеждат като ограничения пред свободата на установяване (решение от 6 септември 2012 г., Комисия/Португалия, C-38/10, EU:C:2012:521, т. 26).

168 В конкретния случай член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование изисква съответните доставчици, които искат да предоставят услуги в сектора на висшето образование в Унгария чрез постоянен обект, действително да предлагат висше образование в страната, в която се намира седалището им.

169 Подобно изискване обаче може да направи по-непривлекателно упражняването на свободата на установяване в Унгария за гражданите на друга държава членка, които искат да се установят в Унгария, за да предоставят услуги в сектора на висшето образование.

170 Следователно изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение представлява ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС.

3) Относно наличието на обоснованост

i) Доводи на страните

171 Унгария поддържа най-напред, че изискването за предлагане на обучение в страната по седалището на съответното учебно заведение е необходимо за целите на поддържане на обществения ред и предпазване от измамни практики. Освен това изискването било

необходимо за гарантиране на качеството на предлаганото от съответните учебни заведения в Унгария образование, особено като се има предвид, че издаваните от тези учебни заведения дипломи са официални документи, които пораждат правни последици.

172 По-нататък тази държава членка твърди, че посоченото изискване е средство, което по подходящ начин гарантира спазването на подобни цели, доколкото така компетентният орган можел да се убеди в съществуването на действителна и законна икономическа дейност в страната по седалището на доставчика на услуги с оглед на осигуряването на висококачествено университетско образование в Унгария.

173 Освен това Унгария отбелязва, че нейните органи на практика се ограничават до проверка на дейността по предоставяне на висше образование, на вече издадените дипломи, на обучението, за което са издадени тези дипломи, т.е. на условията и образователната програма, както и на квалификацията на преподавателския състав, който осигурява обучението.

174 Накрая, не съществувала по-малко ограничителна мярка, тъй като целта за гарантиране на високо качество на висшето образование можело да бъде постигната само чрез проверка на дейността, упражнявана в държавата по седалището на учебното заведение. Във всички случаи, доколкото висшето образование не е било обект на хармонизиране на равнището на Съюза, държавите членки разполагали с голяма свобода в това отношение.

175 Комисията твърди най-напред, че изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение не отговаря на нито една от целите, изтъкнати от Унгария. Всъщност Унгария не била представила убедителни доводи по отношение на мотивите за обоснованост и пропорционалност на посоченото изискване и не била посочила в какво се изразяват злоупотребите, които изискването цели да предотврати.

176 Комисията изтъква по-специално че посоченото изискване е неподходящо, тъй като равнището на качество на предлаганото преподаване в страната по седалището на съответното учебно заведение не предоставяло никаква информация за качеството на услугата в Унгария. Освен това, ако действително целта на Унгария била предотвратяването на измами и злоупотреби, то тя е трябвало да приеме специални правила това отношение.

177 Накрая, изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение било непропорционално. Всъщност обменът на информация с агенциите за осигуряване на качество и/или акредитация от държавата по седалището на съответното учебно заведение, както препоръчвали заключенията на Съвета от 20 май 2014 г. относно осигуряване на качество в подкрепа на образованието и обучението (ОВ C 183, 2014 г., стр. 30), и засиленото сътрудничество в рамките на ЕИП между органите в областта на висшето образование представлявали по-малко ограничителни алтернативи.

ii) Съображения на Съда

178 Съгласно постоянната практика на Съда ограничение на свободата на установяване е допустимо само ако, на първо място, е обосновано от императивно съображение от обществен интерес, и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност, което означава, че с това ограничение може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел (решение от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 166).

179 Освен това съответната държава членка трябва да докаже, че посочените две кумулативни условия са изпълнени (решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаване), C-78/18, EU:C:2020:476, т. 77).

180 В конкретния случай Унгария изтъква, на първо място, необходимостта от поддържане на обществения ред.

181 В това отношение е важно да се припомни най-напред, че в рамките на основните свободи, гарантирани от Договорите, позоваване на обществения ред може да се прави само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес (решение от 19 юни 2008 г., Комисия/Люксембург, C-319/06, EU:C:2008:350, т. 50).

182 Унгария обаче твърди само че изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение позволява на компетентния орган да се убеди в съществуването на действителна и законна дейност в страната по седалището на съответния доставчик на услуги. Както бе отбелязано в точка 154 от настоящото решение, Унгария не представя никакви конкретни и подробни доводи по какъв начин упражняването на нейна територия на преподавателска дейност в сектора на висшето образование от такива учебни заведения, при неспазване на това изискване, представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха към един от основните интереси на унгарското общество.

183 Поради това следва да се приеме, че съществуването на подобна заплаха в случая не е доказано.

184 На второ място, Унгария изтъква целта за предпазване от измамни практики. Без да представя допълнителни доводи в тази насока, Унгария явно счита, че достъпът на чуждестранните висши учебни заведения до унгарския пазар крие риск от развитието на подобни практики.

185 Като прилага обща презумпция обаче, Унгария не успява да докаже, въпреки че носи тежестта на доказване, както бе припомнено в точка 179 от настоящото решение, в какво конкретно се изразява подобен риск и по какъв начин изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение може да го предотврати.

186 При всички положения, както отбелязва генералният адвокат в точка 185 от заключението си, Унгария не е обяснила по какви причини целта за предпазване от измамни практики не би могла да бъде постигната, ако на доставчик, който преди това не е предоставял висше образование в държавата по седалището си, бъде разрешено да представи всякакви други доказателства за спазването на законодателството на тази държава, а и своята надеждност.

187 На трето място, изтъкнатата от Унгария цел за осигуряване на висококачествено висше образование наистина може да обоснове ограниченията на правото на установяване (вж. в този смисъл решение от 13 ноември 2003 г., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, т. 46).

188 Следва обаче да се отбележи, че изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение не съдържа никакво уточнение относно изискуемото равнище за качество на преподаването, предоставяно от чуждестранното учебно заведение в държавата по седалището му и по никакъв начин не предопределя качеството на преподаване, което ще бъде предлагано в Унгария, така че при всички положения това изискване не би могло да гарантира постигането на посочената цел.

189 От изложените по-горе съображения следва, че изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение не може да бъде обосновано с доводите на Унгария за поддържане на обществения ред, както и с доводите за императивни съображения от обществен интерес за предпазване от измамни практики и необходимост от осигуряване на висококачествено висше образование.

190 Поради това следва да се заключи, че като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висши учебни заведения, чието седалище е в друга държава членка, Унгария не е изпълнила своите задължения по член 49 ДФЕС.

в) По член 16 от Директива 2006/123 и при условията на евентуалност по член 56 ДФЕС

1) Относно приложимостта на Директива 2006/123

i) Доводи на страните

191 Унгария твърди, че не можело да се квалифицират като „стопанска дейност“ по смисъла на член 4, точка 1 от Директива 2006/123 обученията, предлагани от учебни заведения, които основно са финансирани с частни средства, когато, както в случая с CEU, самият доставчик на услугите финансира образователната дейност. От това следвало, че посочената директива не била приложима в случая.

192 Комисията поддържа, че в съответствие с член 2 от Директива 2006/123 и член 4, точка 1 от нея, който препраща към определението за услуга, посочено в Договора за функционирането на Европейския съюз, приложното поле на посочената директива обхваща образователните и обучителни дейности, които са финансирани основно чрез участието на частни лица. Поради това частните учебни заведения, които упражняват временно в Унгария образователна и научноизследователска дейност, можело да се позовават на правото на свободно предоставяне на услуги съгласно посочената директива.

ii) Съображения на Съда

193 Съгласно текста на член 2, параграф 1 от Директива 2006/123 посочената директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

194 Съгласно член 4, точка 1 от посочената директива „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член 57 ДФЕС.

195 В случая член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование се отнася като цяло до предоставянето на образователни услуги, които могат да бъдат упражнявани от чуждестранни висши учебни заведения в Унгария и съответно до предлагането на обучение срещу възнаграждение. Следователно посоченото предлагане представлява „стопанска дейност“ по смисъла на член 4, точка 1 от Директива 2006/123. Поради това посочената директива е приложима в случая.

2) Относно наличието на ограничение

i) Доводи на страните

196 Комисията поддържа, че изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение, доколкото се отнася и до висши учебни заведения, които възнамеряват да предоставят в Унгария трансгранични услуги, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано с член 16 от Директива 2006/123. При условията на евентуалност Комисията поддържа, че посоченото изискване е в нарушение на член 56 ДФЕС.

197 Унгария оспорва тези доводи.

ii) Съображения на Съда

198 Най-напред следва да се припомни, че съгласно член 16, параграф 1, втора алинея от Директива 2006/123 държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира по-специално свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

199 В случая член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование изисква съответните учебни заведения да предлагат висше образование в държавата, в която се намира тяхното седалище.

200 От гледна точка на Директива 2006/123 подобно изискване, доколкото налага допълнително условие на доставчиците на услуги, чието седалище е в друга държава членка, би могло да ограничи правото на тези доставчици на свободно упражняване на академични дейности в Унгария, в случай че предпочитат да упражняват дейността си в Унгария, а не в държавата по седалището си, както и в случай че възнамеряват да упражняват подобна дейност изцяло в Унгария.

3) Относно наличието на обоснованост

i) Доводи на страните

201 Унгария поддържа, че изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение е необходимо за целите на поддържане на обществения ред. В това отношение Унгария препраща към развитите от нея доводи във връзка с основанието, изведено от нарушение на член 49 ДФЕС.

202 Според Комисията Унгария не е доказала, че образователните услуги, предоставяни временно от висши учебни заведения, установени в дадена държава членка, засягат обществения ред в Унгария, както се изисквало от член 16, параграф 3 от Директива 2006/123.

ii) Съображения на Съда

203 Съгласно член 16, параграф 3 от Директива 2006/123 държавата членка, в която се мести доставчикът, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано, по-специално по причини, свързани с обществения ред и обществената сигурност, и в съответствие с параграф 1 от посочения член 16.

204 Трябва обаче да се припомни, че съгласно съдебната практика, посочена в точка 181 от настоящото решение, към която препраща съображение 41 от Директива 2006/123, причините, свързани с обществения ред и обществената сигурност, предполагат по-специално наличието на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес. Както бе посочено в точки 154 и 182 от настоящото решение обаче, Унгария не представя никакви конкретни и подробни доводи по какъв начин упражняването на нейна територия на преподавателска дейност в сектора на висшето образование от учебни заведения, чието седалище е в друга държава членка, при неспазване на изискването за предлагане на обучение в държавата по седалището на съответното учебно заведение, представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха към един от основните интереси на унгарското общество.

205 Поради това следва да се приеме, че това изискване не може да бъде обосновано с оглед на член 16, параграф 3 от Директива 2006/123.

206 От изложените по-горе съображения следва, че като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, доколкото посочената разпоредба се прилага по отношение на висши учебни заведения, чието седалище е в друга държава членка, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 16 от Директива 2006/123. Поради това не е необходимо да се разглежда дали тази държава членка е нарушила член 56 ДФЕС, при положение че подобно твърдение в нарушение е изтъкнато от Комисията само при условията на евентуалност.

207 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се констатира, че като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висши учебни заведения, чието седалище е в трета страна — членка на СТО, Унгария не е изпълнила задълженията си по член XVII от ГАТС, а доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висшите учебни заведения, чието седалище е в друга държава членка, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 49 ДФЕС и член 16 от Директива 2006/123.

3. Относно член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата

а) Относно приложимостта на Харта

1) Доводи на страните

208 Комисията твърди, че когато държавите членки изпълняват задълженията си, произтичащи от международни споразумения, сключени от Съюза, като например ГАТС, те „прилагат правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, така че са длъжни да спазват нейните разпоредби.

209 Освен това, доколкото член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование ограничава основни свободи, гарантирани от Договора за функционирането на Европейския съюз, Директива 2006/123 и ГАТС, посочената разпоредба трябвало да бъде съвместима с Хартата.

210 Унгария поддържа, от една страна, че национална мярка, която не изпълнява задължения, които са поети от страните членки в рамките на ГАТС, не може да се смята за част от прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

211 От друга страна, според тази държава членка, като се има предвид, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги и разпоредбите на Директива 2006/123 са неприложими в случая и следователно спорните мерки не представляват ограничение, което нарушава основните свободи, залегнали в Директива 2006/123, посочените мерки не попадали в приложното поле на Съюза и поради това Хартата не била приложима.

2) Съображения на Съда

212 Що се отнася до действията на държавите членки, приложното поле на Хартата е определено в текста член 51, параграф 1, който посочва, че разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено „когато те прилагат правото на Съюза“.

213 В случая, от една страна, както бе посочено в точка 71 от настоящото решение, ГАТС е част от правото на Съюза. От това следва, че когато държавите членки изпълняват произтичащи от това споразумение задължения, включително и тези, наложени от член XVII, параграф 1 от ГАТС, трябва да се счита, че те прилагат правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

214 От друга страна, когато държава членка твърди, че дадена мярка, която е приела и която ограничава основна свобода, гарантирана с Договора за функционирането на ЕС, е обоснована с оглед на Договора или на признато от правото на Съюза императивно съображение от общ интерес, то тази мярка трябва да се приеме за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и следователно трябва да бъде в съответствие със закрепените в нея основни права (решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаване), C-78/18, EU:C:2020:476, т. 101 и цитираната съдебна практика). Същото важи и за член 16 от Директива 2006/123.

215 Следователно спорните мерки трябва да бъдат в съответствие със закрепените в Хартата основни права.

216 При това положение следва да се установи дали тези мерки ограничават посочените от Комисията основни права, и ако това е така, дали при все това те са, както твърди Унгария, обосновани.

б) Относно наличието на ограничение на съответните основни права

1) Доводи на страните

217 Според Комисията спорните мерки засягат, на първо място, академичната свобода, гарантирана от член 13 от Хартата, и на второ място, свободата да се създават учебни заведения и свободата на стопанска инициатива, закрепени съответно в член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата.

218 Що се отнася до академичната свобода, тази институция счита, че посочените мерки засягат възможността на чуждестранните висши учебни заведения свободно да извършват научноизследователска работа в Унгария и да разпространяват знания и научни достижения.

219 Що се отнася до свободата да се създават учебни заведения и свободата на стопанска инициатива, Комисията счита, че спорните мерки ограничават правото на частноправни субекти да упражняват търговска дейност и правото на предприятия на определена стабилност в тяхната дейност.

220 По отношение на академичната свобода Унгария твърди, че изискването към дадено висше учебно заведение да отговаря на определени правни задължения не засяга академичната свобода нито на съответното учебно заведение, нито на неговия персонал. Всъщност подобни задължения не се отразявали задължително на възможността да се упражнява научна дейност както от институционална, така и от личностна гледна точка.

221 Що се отнася до свободата да се създават учебни заведения и свободата на стопанска инициатива, Унгария по същество не възразява, че спорните мерки ограничават упражняването на първата от тези свободи.

2) Съображения на Съда

222 Що се отнася, на първо място, до академичната свобода, тя е формулирана общо в член 13, второ изречение от Хартата, съгласно което „[а]кадемичната свобода се зачита“.

223 Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата правата, които съдържа Хартата, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), имат същия смисъл и обхват като дадените им в посочената конвенция.

224 Действително в текста на ЕКПЧ не се прави позоваване на академичната свобода. Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека обаче тази свобода е свързана по-специално със свободата на изразяване, закрепена в член 10 от ЕКПЧ (ЕСПЧ, решения от 15 април 2014 г., Hasan Yazıcı с/у Турция, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, § 55 и 69 и от 27 май 2014 г., Mustafa Erdoğan и др. с/у Турция, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40 и 46), което се потвърждава и от коментара по член 13 от Хартата, който се съдържа в Разясненията относно Хартата на основните права (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17).

225 От тази конкретна гледна точка академичната свобода в научноизследователската и преподавателската дейност трябва да гарантира правото на свобода на изразяване и дейност, свободата да се разпространява информация, да се провеждат изследвания и да се разпространяват знания и истината без ограничения, като следва да се има предвид, че посочената свобода не е ограничена до научноизследователска или академична дейност, а обхваща и свободата на академичните среди да изразяват своите възгледи и мнения (ЕСПЧ, решение от 27 май 2014 г., Mustafa Erdoğan и др. с/у Турция, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

226 Ето защо, както посочва генералният адвокат в точки 145 и 146 от заключението си, понятието „академична свобода“ трябва да се разбира в по-широк смисъл.

227 В това отношение за изясняване на характеристиките, присъщи на академичната свобода и установяване дали спорните мерки представляват ограничение на тази свобода, Съдът счита за необходимо да се вземе предвид съдържанието на Препоръка 1762 (2006), приета от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа на 30 юни 2006 г., озаглавена „Академична свобода и университетска автономност“, от която е видно, че академичната свобода обхваща и институционално-организационна рамка и обвързването с дадена университетска инфраструктура е съществено условие за научните изследвания и преподавателската дейност. От значение е и точка 18 от Препоръката относно статута на преподавателите в областта на висшето образование, приета от Генералната конференция на Организацията за образование, наука и култура на ООН (ЮНЕСКО) на нейната 29-а сесия от 21 октомври до 12 ноември 1997 г., съгласно която „[а]втономността е институционалното изразяване на академичната свобода и необходимо условие, за да могат преподавателите и висшите учебни заведения да изпълняват своите функции“. Точка 19 от посочената препоръка уточнява, че „[з]адължение на държавите членки е да защитават автономността на висшите учебни заведения от всяка заплаха, независимо от нейния източник“.

228 Поради изложените по-горе съображения следва да се приеме, че спорните мерки могат да изложат на риск академичната дейност на чуждестранните висши учебни заведения на унгарска територия и следователно да лишат съответните академични среди от автономна инфраструктура, която е необходима за провеждането на техните научни изследвания и за упражняване на тяхната образователна дейност. Следователно посочените мерки могат да ограничат академичната свобода, защитена с член 13 от Хартата.

229 Що се отнася, на второ място, до свободата да се създават учебни заведения и до свободата на стопанска инициатива, тези свободи са закрепени съответно в член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата.

230 Съгласно член 14, параграф 3 от Хартата свободата да се създават учебни заведения при зачитане на демократичните принципи се зачита съгласно националните закони, които уреждат нейното упражняване.

231 Освен това член 16 от Хартата предвижда, че свободата на стопанска инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателни практики.

232 Най-напред трябва да се отбележи, че съгласно Разясненията относно Хартата на основните права свободата да се създават публични или частни учебни заведения е гарантирана като един от аспектите на свободата на стопанската дейност, поради което тези две свободи следва да се разгледат заедно.

233 В това отношение следва да се отбележи, че спорните мерки в зависимост от случая могат да направят несигурно или дори да невъзможно да се създаде висше учебно заведение в Унгария или да се продължи дейността на съществуващо учебно заведение.

234 Поради това посочените мерки трябва да се считат за ограничения както на свободата да се създават учебни заведения, гарантирана от член 14, параграф 3 от Хартата, така и на свободата на стопанска инициатива, закрепена в член 16.

в) Относно наличието на обоснованост

1) Доводи на страните

235 Унгария поддържа, че спорните мерки са обосновани с оглед на изискванията, посочени в член 52, параграф 1 от Хартата.

236 Що се отнася по-специално до свободата да се създават учебни заведения и свободата на стопанска инициатива, тази държава членка твърди, че посочените свободи трябва да се упражняват при зачитане на демократичните принципи и съгласно националните закони, които уреждат тяхното упражняване. Ето защо не можело държава членка да бъде упрекната в неправомерно ограничаване, когато регламентира дадена стопанска дейност, за да даде възможност на други правни субекти да упражняват посочените свободи.

237 Комисията поддържа, че ограниченията, които спорните мерки налагат на свободите, закрепени съответно в член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата, не били обосновани с оглед на изискванията, посочени в член 52, параграф 1 от Хартата.

238 Всъщност Унгария не била доказала в случая, че наложените със спорните мерки ограничения на академичната свобода и на свободата да се създават учебни заведения отговарят на признатите от Съюза цели от общ интерес и на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора, както и че посочените ограничения са пропорционални.

2) Съображения на Съда

239 Член 52, параграф 1 от Хартата предвижда, че всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност

ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

240 В случая Съдът приема в точки 132, 138, 154, 155 и 189 от настоящото решение, че спорните мерки не са обосновани от нито една от признатите от Съюза цели от общ интерес, на които се позовава Унгария.

241 От това следва, че посочените мерки, които налагат ограничения на правата, закрепени съответно в член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата, както бе посочено от Съда в точки 228 и 234 от настоящото решение, в никакъв случай не отговарят на посочените цели от общ интерес.

242 Поради изложените по-горе съображения следва да се констатира, че като е приела спорните мерки, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата.

243 Поради изложените по-горе съображения следва да се признае за установено, че:

– като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква а) от Закона за висшето образование, Унгария не е изпълнила задълженията си по член XVII от ГАТС,

– като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква б) от Закона за висшето образование, доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висши учебни заведения, чието седалище е в трета страна — членка на СТО, Унгария не е изпълнила задълженията си по член XVII от ГАТС, а доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висшите учебни заведения, чието седалище е в друга държава членка, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 49 ДФЕС и член 16 от Директива 2006/123, и

– като е приела спорните мерки, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата.

По разноските

244 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. В случая, тъй като Унгария е загубила делото, следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква а) от Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Закон № CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), изменен с Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Закон № XXV от 2017 г. за изменение на Закон №CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), която обвързва упражняването в Унгария на дейност по предоставяне на обучение, за което се издават дипломи, от чуждестранни висши учебни заведения, установени извън Европейското икономическо пространство (ЕИП), с условието унгарското правителство и правителството на държавата, където е седалището на съответното учебно заведение, да са сключили обвързващо международно споразумение, Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член XVII от Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС), включено в приложение 1 Б от Споразумението за създаване на

световната търговска организация, подписано в Маракеш и одобрено с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.).

2) **Като е приела мярката, предвидена в член 76, параграф 1, буква б) от Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Закон № CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), изменен с Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Закон № XXV от 2017 г. за изменение на Закон № CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), която обвързва упражняването в Унгария на образователна дейност от чуждестранни висши учебни заведения с условието тези учебни заведения да предлагат висше образование в държавата, в която е седалището им, доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висши учебни заведения, чието седалище е в трета страна — членка на Световната търговска организация (СТО), Унгария не е изпълнила задълженията си по член XVII от Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС), включено в приложение 1 Б към Споразумението за създаване на световната търговска организация, подписано в Маракеш и одобрено с Решение 94/800/ЕО, а доколкото тази разпоредба се прилага по отношение на висшите учебни заведения, чието седалище е в друга държава членка, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз и по член 16 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар.**

3) **Като е приела мерките, предвидени в член 76, параграф 1, букви а) и б) от Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Закон № CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), изменен с Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Закон № XXV от 2017 г. за изменение на Закон № CCIV от 2011 г. относно националното висше образование), Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член 13, член 14, параграф 3 и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз.**

4) **Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.**

Подписи

i — След първоначалната електронна публикация на този текст е направено изменение в ключовите думи.