Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

6. oktoober 2020*

Sisukord

I. Õiguslik raamistik 5

A. WTO õigus 5

1. WTO asutamisleping 5

2. GATS 5

3. Käituslepe 7

B. Liidu õigus 9

C. Ungari õigus 9

II. Kohtueelne menetlus 10

III. Hagi 11

A. Vastuvõetavus 11

1. Poolte argumendid 11

2. Euroopa Kohtu hinnang 12

B. Euroopa Kohtu pädevus 13

1. Poolte argumendid 13

2. Euroopa Kohtu hinnang 14

C. Sisulised küsimused 17

1. Eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue 17

a) Ungari kohustustele kõrgharidusteenuste osas omistatavad tagajärjed GATS XVII artiklis sätestatud võrdse kohtlemise reegli seisukohast 17

* Kohtumenetluse keel: ungari.

1) Poolte argumendid 17

2) Euroopa Kohtu hinnang 18

b) Sarnastele kodumaistele teenuseosutajatele konkurentsitingimuste soodsamaks muutmine 19

1) Poolte argumendid 19

2) Euroopa Kohtu hinnang 20

c) Põhjendatus GATS XIV artikli alusel 20

1) Poolte argumendid 20

2) Euroopa Kohtu hinnang 21

2. Asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue 22

a) GATS XVII artikkel 22

1) Sarnastele kodumaistele teenuseosutajatele konkurentsitingimuste soodsamaks muutmine 22

i) Poolte argumendid 22

ii) Euroopa Kohtu hinnang 23

2) Põhjenduse olemasolu 23

i) Poolte argumendid 23

ii) Euroopa Kohtu hinnang 23

b) ELTL artikkel 49 24

1) ELTL artikli 49 kohaldatavus 24

i) Poolte argumendid 24

ii) Euroopa Kohtu hinnang 24

2) Piirangu olemasolu 25

i) Poolte argumendid 25

ii) Euroopa Kohtu hinnang 25

3) Põhjenduse olemasolu 25

i) Poolte argumendid 25

ii) Euroopa Kohtu hinnang 26

c) Direktiivi 2006/123 artikkel 16 ja teise võimalusena ELTL artikkel 56 27

1) Direktiivi 2006/123 kohaldatavus 27

i) Poolte argumendid 27

ii) Euroopa Kohtu hinnang 28

2) Piirangu olemasolu 28

i) Poolte argumendid 28

ii) Euroopa Kohtu hinnang 28

3) Põhjenduse olemasolu 28

i) Poolte argumendid 28

ii) Euroopa Kohtu hinnang 29

3. Harta artikkel 13, artikli 14 lõige 3 ja artikkel 16 29

a) Harta kohaldatavus 29

1) Poolte argumendid 29

2) Euroopa Kohtu hinnang 30

b) Asjasse puutuvate põhiõiguste piirangute olemasolu 30

1) Poolte argumendid 30

2) Euroopa Kohtu hinnang 30

c) Põhjenduse olemasolu 32

1) Poolte argumendid 32

2) Euroopa Kohtu hinnang 32

Kohtukulud 33

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Vastuvõetavus – Euroopa Kohtu pädevus – Teenustekaubanduse üldleping – XVI artikkel – Turulepääs – Erikohustuste loend – Loa olemasolu tingimus – XX artikli lõige 2 – XVII artikkel – Võrdne kohtlemine – Teenuseosutaja, kelle asukoht on kolmandas riigis – Liikmesriigi õigusnormid, millega kehtestatakse tema territooriumil kõrgharidusteenuste osutamise tingimused – Teenuseosutaja asukohariigiga rahvusvahelise lepingu sõlmimise nõue – Teenuseosutaja asukohariigis õpetamise nõue – Kodumaistele teenuseosutajatele konkurentsitingimuste soodsamaks muutmine – Põhjendatus – Avalik kord – Pettusel põhinevate tavade takistamine – ELTL artikkel 49 – Asutamisvabadus – Direktiiv 2006/123/EÜ – Teenused siseturul – Artikkel 16 – ELTL artikkel 56 – Teenuste osutamise vabadus – Piirangu olemasolu – Põhjendatus – Ülekaalukas üldine huvi – Avalik kord – Pettusel põhinevate tavade takistamine – Kõrge kvaliteediga õpe – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikkel 13 – Akadeemiline vabadus – Artikli 14 lõige 3 – Haridusasutuste asutamise vabadus – Artikkel 16 – Ettevõtlusvabadus – Artikli 52 lõige 1

Kohtuasjas C-66/18,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 1. veebruaril 2018 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester ja K. Talabér-Ritz,

hageja,

versus

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Koós,

kostja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan ja S. Rodin, kohtunikud E. Juhász, J. Malenovský (ettekandja), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader ja C. Lycourgos,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikku menetlust ja 24. juuni 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 5. märtsi 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Hagiavalduses palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul:

– tuvastada, et kuna Ungari kohustas välismaiseid haridusasutusi, mis asuvad väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda (EMP), sõlmima vastavalt 2011. aasta seaduse nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény) (*Magyar Közlöny* 2011/165) (muudetud Ungari parlamendi poolt 4. aprillil 2017 vastu võetud 2017. aasta seadusega nr XXV, millega muudetakse 2011. aasta seadust nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény) (*Magyar Közlöny* 2017/53)) (edaspidi „kõrgharidusseadus“) § 76 lõike 1 punktile a haridusteenuste osutamise tingimusena rahvusvahelise lepingu, siis on Ungari rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) asutamislepingu, mis kirjutati alla Marrakechis ja kiideti heaks nõukogu 22. detsembri 1994. aasta otsusega 94/800/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse nimel sõlmitavaid tema pädevusse kuuluvaid küsimusi puudutavaid kokkuleppeid, mis saavutati mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay voorus (1986–1994) (EÜT 1994, L 336, lk 1; ELT eriväljaanne 11/21, lk 8) (edaspidi „WTO asutamisleping“), lisas 1 B toodud teenustekaubanduse üldlepingu (edaspidi „GATS“) XVII artiklist;

– tuvastada, et kuna Ungari kohustas välismaiseid kõrgharidusasutusi vastavalt kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktile b pakkuma kõrgharidustaseme õpet oma päritoluriigis, siis on ta rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artiklist 16 ja igal juhul ELTL artiklitest 49 ja 56 ning GATS XVII artiklist;

– tuvastada, et kuna Ungari kehtestas kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktide a ja b alusel eespool nimetatud meetmed (edaspidi „vaidlusalused meetmed“), siis on ta rikkunud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklist 13, artikli 14 lõikest 3 ja artiklist 16 tulenevaid kohustusi, ja

– mõista kohtukulud välja Ungarilt.

I. Õiguslik raamistik

A. WTO õigus

1. WTO asutamisleping

2 WTO asutamislepingu XVI artikli lõige 4 näeb ette:

„Iga liige peab tagama oma seaduste, määruste ja halduseeskirjade vastavuse tema kohustustele, mis on sätestatud siia lisatud lepingutes.“

2. GATS

3 GATS I artikli lõiked 1–3 sätestavad:

„1. Käesolevat lepingut rakendatakse liikmete meetmete puhul, mis mõjutavad teenustekaubandust.

2. Käesolevas lepingus on teenustekaubandus määratletud kui teenuse osutamine:

[…]

c) ühe liikme teenuseosutaja poolt kaubandusliku kohaloleku kaudu mis tahes teise liikme territooriumil;

[…]

3. Käesolevas lepingus:

a) tähendavad „liikmete meetmed“ meetmeid, mida on võtnud:
   i) kesk-, piirkondlik või kohalik valitsus ja võimuorgan;
   ii) valitsusväline organ kesk-, piirkondliku või kohaliku valitsuse või võimuorgani delegeeritud volitusi kasutades.

Täites oma lepingujärgseid kohustusi tuleb igal liikmel rakendada selliseid kättesaadavaid põhjendatud meetmeid, mis tagavad kohustustest kinnipidamise tema territooriumil piirkondliku ja kohaliku valitsuse ja võimuorgani ning valitsusvälise organi poolt;

[…]“.

4 GATS XIV artikkel sätestab:

„Vastavalt nõudele, et selliseid meetmeid ei rakendata viisil, mis võiks tekitada meelevaldset või põhjendamatut diskrimineerimist nende maade vahel, kus valitsevad sarnased tingimused, või teenustekaubanduse varjatud piirangut, ei tõlgendata käesolevat lepingut nii, et see takistaks liiget vastu võtmast või rakendamast meetmeid, mis on:

a) vajalikud avaliku moraali kaitseks või avaliku korra hoidmiseks;

[…]

c) vajalikud kindlustamaks vastavust seaduste ja määrustega, mis ei ole vastuolus käesoleva lepingu sätetega, kaasa arvatud need, mis puudutavad:
   i) pettusel põhinevate ja kuritahtlike tavade takistamist või teenustealaste lepingute rikkumise tagajärgede käsitlemist;

[…]“.

5 GATS XVI–XVIII artiklid kuuluvad selle lepingu III jakku „Erikohustused“.

6 GATS XVI artikkel „Turulepääs“ näeb ette:

„1. I artiklis toodud osutamisviise hõlmava turulepääsu suhtes kohaldab iga liige mis tahes teise liikme teenustele ja teenuseosutajatele režiimi, mis pole ebasoodsam kui see, mida näevad ette tema loendis kokkulepitud ja määratletud piirangud ja tingimused.

2. Teenindusalal, kus on võetud turulelubamise kohustused, on need meetmed, mida liige kas piirkondlikus ulatuses või kogu oma territooriumil ei tohi säilitada või kehtestada, kui tema loendis ei ole märgitud teisiti, määratletud:

a) piiranguna teenuseosutajate hulgale kas arvuliste kvootide, monopolide, teenuse ainuosutajate või majandusvajaduste testi nõuete näol;

b) piiranguna teenustealaste tehingute või vara üldväärtusele arvuliste kvootide või majandusvajaduste testi nõude näol;

c) piiranguna teenustealaste tehingute üldhulgale või teenuste üldmahule, väljendatuna kinnitatud arvuliste ühikutena kvootides või majandusvajaduste testi nõudena;

d) piiranguna füüsiliste isikute üldhulgale, keda võib rakendada teataval teenindusalal või keda teenuseosutaja võib rakendada ja kes on vajalikud ning otseselt seotud konkreetse teenuse osutamisega arvuliste kvootide või majandusvajaduste testi nõude näol;

e) meetmena, mis piirab või nõuab teatud liiki juriidilist isikut või ühisettevõtet, mille kaudu teenuseosutaja võib teenust osutada;

f) piiranguna väliskapitali osalusele, väljendatuna kas välisaktsiaosaluse maksimaalse protsendimäärana või üksiku välisinvesteeringu või kokkuarvestatud välisinvesteeringute kogusummana.“

7 GATS XVII artikkel „Võrdne kohtlemine“ sätestab:

„1. Teenindusalal, mis on kirjas tema kohustuste loendis, võimaldab iga liige vastavalt selles kehtestatud tingimustele ja normidele mis tahes teise liikme teenustele ja teenuseosutajatele kõigi osutamist mõjutavate meetmete suhtes vähemalt sama soodsa režiimi, kui ta võimaldab omaenda samasugustele teenustele ja teenuseosutajatele.

2. Liige võib täita lõikes 1 toodud nõude, võimaldades teise liikme teenustele ja teenuseosutajatele vormiliselt kas samasuguse või erineva režiimi, kui ta võimaldab omaenda samasugustele teenustele ja teenuseosutajatele.

3. Vormiliselt kas samasugust või erinevat režiimi peetakse ebasoodsamaks, kui see muudab konkurentsitingimused soodsamaks liikme teenustele ja teenuseosutajatele, võrreldes mis tahes teise liikme samasuguste teenuste ja teenuseosutajatega.“

8 GATS XX artikli lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Igal liikmel tuleb esitada loendis erikohustused, mis ta käesoleva lepingu III jao alusel võtab. Teenindusalade suhtes, kus neid kohustusi võetakse, tuleb igas loendis määratleda:

a) turulepääsu piirangud ja tingimused;

b) võrdse kohtlemise tingimused ja normid;

[…]

2. Nii XVI kui ka XVII artikliga vastuolus olevad meetmed pannakse kirja XVI artikliga seotud veerus. Sel juhul arvestatakse niisugust märget ka kui XVII artikliga seotud tingimust või reservatsiooni.“

3. Käsituslepe

9 WTO asutamislepingu lisas 2 toodud vaidluste lahendamist reguleerivate eeskirjade ja protseduuride käsitusleppe (edaspidi „käsituslepe“) artikli 1 lõikes 1 on nähtud ette, et käsitusleppe eeskirju ja protseduure kohaldatakse WTO asutamislepingu lisas 1 loetletud lepingute (sh GATS) konsulteerimissätete ja vaidluste lahendamise sätete alusel algatatud vaidluste puhul.

10 Käsitusleppe artikli 3 lõikes 2 on sätestatud:

„WTO vaidluste lahendamise süsteem on mitmepoolse kaubandussüsteemi turvalisuse ja prognoositavuse tagamise keskne element. Liikmed tõdevad, et selle eesmärk on kaitsta liikmete loendilepingute järgseid õigusi ja kohustusi ning selgitada kõnesolevate lepingute sätteid rahvusvahelise avaliku õiguse tõlgendamise tavareeglite kohaselt. [Vaidluste lahendamise organi] soovituste ja otsustega ei või suurendada ega vähendada loendilepingutes ette nähtud õigusi ega kohustusi.“

11 Käsitusleppe artikkel 11 näeb ette:

„Vaekogu funktsioon on abistada [vaidluste lahendamise organit] käesoleva käsitusleppe ja loendilepingute järgsete kohustuste täitmisel. Vastavalt sellele peaks vaekogu andma objektiivse hinnangu arutatavale küsimusele, sealhulgas objektiivse hinnangu faktilistele asjaoludele ning asjakohaste loendilepingute kohaldatavusele ja nende järgimisele, ning tegema muid selliseid järeldusi,

mis aitavad [vaidluste lahendamise organil] loendilepingutes ette nähtud soovitusi anda või otsuseid teha. Vaekogud peaksid regulaarselt konsulteerima vaidluspooltega ning andma neile piisava võimaluse vastastikku rahuldava lahenduseni jõudmiseks.“

12 Käsitusleppe artiklis 17 „Apellatsioonide läbivaatamine“ on muu hulgas ette nähtud:

„6. Apellatsioonkaebus peab piirduma vaekogu ettekandes hõlmatud juriidiliste küsimustega ning vaekogu antud juriidilise tõlgendusega.

[…]

13. Apellatsioonikogu võib vaekogu juriidilised järeldused ja otsused jätta muutmata, muuta või tühistada.

[…]“.

13 Käsitusleppe artikli 19 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui vaekogu või apellatsioonikogu otsustab, et meede on vastuolus loendilepinguga, tuleb tal soovitada asjaomasel liikmel kooskõlastada kõnesolev meede vastava lepinguga. Lisaks soovitustele võib vaekogu või apellatsioonikogu ette panna viise, kuidas asjaomane liige võiks soovitusi rakendada.“

14 Käsitusleppe artikkel 21 „Järelevalve soovituste ja otsuste rakendamise üle“ näeb ette:

„1. [Vaidluste lahendamise organi] soovituste või otsuste viivitamatu järgimine on oluliselt tähtis tagamaks vaidluste tulemuslik lahendamine kõigi liikmete hüvanguks.

[…]

3. [Vaidluste lahendamise organi] koosolekul, mis korraldatakse 30 päeva jooksul pärast vaekogu või apellatsioonikogu ettekande heakskiitmist, teavitab asjaomane liige [vaidluste lahendamise organit] oma kavatsustest seoses [vaidluste lahendamise organi] soovituste ja otsuste rakendamisega. Kui soovitusi ja otsuseid ei saa viivitamata järgida, tuleb asjaomasele liikmele jätta selleks põhjendatud ajavahemik. […]

[…]

6. [Vaidluste lahendamise organ] korraldab järelevalvet vastuvõetud soovituste ja otsuste rakendamise üle. […]

[…]“.

15 Käsitusleppe artikli 22 lõige 1 sätestab:

„Kompenseerimine ja kontsessioonide või muude kohustuste peatamine on ajutised abinõud, mida võib kasutada, kui soovitusi ja otsuseid põhjendatud ajavahemiku jooksul ei rakendata. […]“.

16 Käsitusleppe artikli 23 lõige 1 näeb ette:

„Kui liikmed taotlevad loendilepingust tulenevate kohustuste rikkumise või kasu muu olematuksmuutmise või vähendamise heastamist või loendilepingu eesmärgi saavutamise takistuse kõrvaldamist, kasutavad ja järgivad nad käesoleva käsitusleppe eeskirju ja protseduure.“

B. Liidu õigus

17 Direktiivi 2006/123 põhjendus 41 on sõnastatud järgmiselt:

„„Avaliku korra“ mõiste Euroopa [Liidu] Kohtu tõlgenduses hõlmab kaitset tõelise ja piisavalt tõsise ohu eest, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, ja võib eelkõige hõlmata inimväärikuse, alaealiste ja nõrgemas olukorras olevate täiskasvanute kaitset ning loomade heaoluga seotud küsimusi. […]“.

18 Direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

19 Direktiivi artikli 4 punktis 1 on mõiste „teenus“ määratletud kui „[ELTL artiklis 57] osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest“.

20 Direktiivi artikli 16 „Teenuste osutamise vabadus“ lõiked 1 ja 3 näevad ette:

„1. Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks.

Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;

b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;

c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

[…]

3. Käesolevad sätted ei takista liikmesriiki, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestamast nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning on kooskõlas lõikega 1. […]“.

C. Ungari õigus

21 Vastavalt kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktile a võib välismaine kõrgkool Ungari territooriumil korraldada diplomiga päädivat õpet üksnes siis, kui „Ungari valitsuse ja välismaise kõrgharidusasutuse asukohariigi valitsus on kokku leppinud, et nad on seotud rahvusvahelise lepinguga, millega põhimõtteliselt toetatakse välismaise kõrgharidusasutuse tegevust Ungaris, kusjuures juhul kui föderaalriigi puhul ei ole keskvalitsuse pädevuses rahvusvahelise lepingu siduvuse tunnustamine, siis põhineb see leping keskvalitsusega sõlmitud eelneval kokkuleppel“ (edaspidi „eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue“).

22 Kõrgharidusseaduse § 77 lõike 2 kohaselt ei kehti selle seaduse § 76 lõike 1 punkt a mõnes teises EMP liikmesriigis asutatud välismaise kõrgharidusasutuse suhtes.

23 Kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkti b kohaselt peavad Ungaris tegutsevad välismaised kõrgharidusasutused olema nende asukohariigis riiklikult tunnustatud kõrgharidusasutused ning lisaks peavad nad pakkuma selles riigis „tegelikult kõrgharidustaseme õpet“ (edaspidi „asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue“).

24 Kõrgharidusseaduse § 77 lõike 3 kohaselt on selle seaduse § 76 lõike 1 punkt b kohaldatav ka nende välismaiste kõrgharidusasutuste suhtes, mille asukoht on EMP liikmesriigis.

25 Kõrgharidusseaduse § 115 lõige 7 nägi ette, et välismaa kõrgharidusasutused peavad 1. jaanuariks 2018 vastama selle seaduse § 76 lõikes 1 sätestatud tingimustele, kusjuures erandiks olid föderaalriigid, mille puhul pidi eelnev leping keskvalitsusega olema sõlmitud kuue kuu jooksul alates 2017. aasta seaduse nr XXV avaldamisest, st enne 11. oktoobrit 2017. Kõnealune säte nägi ka ette, et välismaised kõrgharidusasutused, mis ei vasta selles seaduses sätestatud tingimustele, jäävad ilma neile antud tegevusloast, ning et alates 1. jaanuarist 2018 ei või enam Ungaris välismaise kõrgharidusasutuse pakutavasse õppesse võtta vastu esimese kursuse üliõpilasi, kusjuures 1. jaanuari 2018. aasta seisuga Ungaris juba alustatud õpingud tuleb hiljemalt 2020/2021. õppeaastal muutmata tingimustel ja vastavalt lõpetamise progresseeruvale korrale lõpule viia.

II. Kohtueelne menetlus

26 Kuna komisjon leidis, et 2017. aasta seaduse nr XXV vastuvõtmisega on Ungari rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2006/123 artiklitest 9, 10 ja 13, artikli 14 punktist 3 ja artiklist 16, ning teise võimalusena ELTL artiklitest 49 ja 56, GATS XVII artiklist ning harta artiklist 13, artikli 14 lõikest 3 ja artiklist 16, siis saatis ta 27. aprillil 2017 sellele liikmesriigile ametliku kirja, määrates selle kohta seisukohtade esitamiseks ühekuulise tähtaja. Ungari vastas 25. mai 2017. aasta kirjaga, milles ta vaidles vastu talle ette heidetud kohustuste rikkumistele.

27 Komisjon saatis 14. juulil 2017 põhjendatud arvamuse, milles ta leidis eelkõige, et:

– kuna Ungari kohustas välismaiseid kõrgharidusasutusi, mis asuvad väljaspool EMPd, sõlmima vastavalt kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktile a haridusteenuste osutamise tingimusena rahvusvahelise lepingu, siis on ta rikkunud GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi;

– kuna Ungari kohustas välismaiseid kõrgharidusasutusi vastavalt kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktile b pakkuma kõrgharidustaseme õpet oma päritoluriigis, siis on ta rikkunud kohustusi, mis tulenevad direktiivi 2006/123 artiklist 16 ning igal juhul ELTL artiklitest 49 ja 56, ning

– kuna Ungari kehtestas vaidlusalused meetmed, siis on ta rikkunud harta artiklist 13, artikli 14 lõikest 3 ja artiklist 16 tulenevaid kohustusi.

28 Komisjon andis Ungarile ühe kuu pikkuse tähtaja, et võtta põhjendatud arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed või esitada komisjonile seisukohad.

29 Ungari palus 17. juuli 2017. aasta kirjas seda tähtaega pikendada, kuid komisjon keeldus seda tegemast.

30 Ungari vastas põhjendatud arvamusele 14. augusti 2017. aasta kirjaga, milles ta leidis, et väidetud rikkumisi ei ole toimunud.

31 Kõnealune liikmesriik saatis 11. septembri 2017. aasta kirjaga komisjonile uued seisukohad, mille eesmärk oli eelkõige võrrelda tema olukorda teiste liikmesriikide olukorraga ning esitada täiendavat teavet mitme teise liikmesriigi kohta.

32 26. septembril 2017 toimus komisjoni ja Ungarit esindavate ekspertide koosolek.

33 Komisjon saatis 5. oktoobril 2017 Ungarile täiendava põhjendatud arvamuse, milles ta väitis, et kuna Ungari kohustas välismaiseid kõrgharidusasutusi vastavalt kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktile b pakkuma kõrgharidustaseme õpet oma päritoluriigis, siis on Ungari rikkunud ka GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi.

34 Ungari edastas 6. oktoobri 2017. aasta kirjaga komisjonile täiendava teabe, milles ta selgitas, et Ameerika Ühendriigid on ainus föderaalriik, kes ei ole EMP liikmesriik, kellega tuli sõlmida kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis a ette nähtud eelnev leping. Ungari ametiasutuste hiljem esitatud teabe kohaselt sõlmiti selline eelnev leping selle seaduse § 115 lõikes 7 algul ette nähtud tähtaja jooksul, mis lõppes 11. oktoobril 2017.

35 Ungari vastas täiendavale põhjendatud arvamusele 18. oktoobri 2017. aasta kirjaga, milles ta teavitas komisjoni sellest, et Ungari parlament võttis 17. oktoobril 2017 vastu kõrgharidusseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega muu hulgas lükatakse selle seaduse § 115 lõikes 7 ette nähtud tähtpäev § 76 lõikes 1 sätestatud tingimuste täitmiseks edasi 1. jaanuarile 2019.

36 Selles kirjas märkis Ungari samuti, et McDaniel College'i tegevust Ungaris käsitleva Ungari valitsuse ja Marylandi osariigi (Ameerika Ühendriigid) vahel sõlmitud kõrgharidusalase koostöö lepingu väljakuulutamise seadus avaldati *Magyar Közlöny*'s (Ungari ametlik väljaanne).

37 Lõpuks saatis Ungari 13. novembri 2017. aasta kirjaga komisjonile uue, täiendava teabe, täpsustades, et rahvusvaheline leping, mis on vajalik Heilongjiang Daxue (Hiina) meditsiiniülikooli tegevuse jätkamiseks Ungaris, kirjutati alla 30. oktoobril 2017.

38 Neil asjaoludel esitas komisjon 1. veebruaril 2018 käesoleva vaidlusaluseid meetmeid puudutava liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi.

39 Euroopa Kohtu president otsustas 25. juulil 2018 menetleda käesolevat kohtuasja Euroopa Kohtu kodukorra artikli 53 lõike 3 alusel eelisjärjekorras.

III. Hagi

A. Vastuvõetavus

1. Poolte argumendid

40 Ungari väidab kostja vastuses, et komisjoni käitumisest kohtueelses menetluses ja sellest tulenevatest rikkumistest tingituna tuleb hagi jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. Kõnealune liikmesriik väidab kõigepealt, et komisjon nõudis ilma ühegi põhjenduseta, et ta esitaks oma seisukohad ametliku kirja ja seejärel põhjendatud arvamuse kohta ühe kuu jooksul, mitte aga kohtueelses menetluses tavaliselt kohaldatava kahekuulise tähtaja jooksul, kuigi Ungari pidi tegelema kahe teise rikkumismenetlusega, mis olid algatatud samal ajal ja millel on ka sarnased tähtajad. Seejärel jättis komisjon Ungari taotlused selle tähtaja pikendamiseks rahuldamata, ilma et ta oleks esitanud asjakohaseid põhjendusi.

41 Selline käitumine näitab, et komisjon ei püüdnud Ungarit nõuetekohaselt ära kuulata, rikkudes sellega lojaalse koostöö põhimõtet ja õigust heale haldusele. Niisugune käitumine rikub ka Ungari õigust esitada tõhusalt oma vastuväited.

42 Oma vasturepliigis märgib Ungari ka, et komisjon püüab oma käitumist õigustada, viidates asjaolule, et Ungari ametivõimud ei olnud valmis kõrgharidusseaduse vaidlusaluseid sätteid kehtetuks tunnistama. Sellele asjaolule ei saa aga tugineda selleks, et õigustada kohtueelses menetluses kohaldatavate tähtaegade lühendamist, ilma et seejuures eirataks kohtueelse menetluse eesmärke.

43 Lisaks väidab Ungari, et kuna komisjon andis selgelt mõista, et ta algatas käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse üksnes Central European University (CEU) huvides ja puhtpoliitilistel kaalutlustel, siis rikkus ta oluliselt õigust heale haldusele, mis on sätestatud harta artikli 41 lõikes 1.

44 Komisjon väidab, et need argumendid ei ole põhjendatud.

2. Euroopa Kohtu hinnang

45 Esiteks, mis puudutab selle kohta esitatud argumente, et komisjon andis Ungarile vastamiseks väidetavalt äärmiselt lühikesed tähtajad, siis tuleb meenutada, et kohtueelse menetluse eesmärk on anda asjasse puutuvale liikmesriigile võimalus täita liidu õigusest tulenevad kohustused või kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu (26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-371/04, EU:C:2006:668, punkt 9). Selle menetluse nõuetekohasus kujutab endast EL toimimise lepinguga taotletud olulist garantiid nii kõnealuse liikmesriigi õiguste kaitseks kui ka selle tagamiseks, et võimaliku kohtumenetluse vaidluse ese oleks täpselt määratletud (2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik (rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise ajutine mehhanism), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 91 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Need eesmärgid kohustavad komisjoni andma asjasse puutuvatele liikmesriikidele mõistliku tähtaja ametlikule kirjale vastamiseks ja põhjendatud arvamuse järgimiseks või vajaduse korral oma kaitse ettevalmistamiseks. Määratud tähtaja mõistlikkuse üle otsustamisel tuleb arvesse võtta kõiki asjaomast juhtumit iseloomustavaid asjaolusid (vt selle kohta 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik (rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise ajutine mehhanism), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

47 Sellest tulenevalt on Euroopa Kohus otsustanud, et lühike tähtaeg võib olla põhjendatud eriolukordades, eelkõige juhul, kui kohustuste rikkumine tuleb kiiresti kõrvaldada või kui asjaomasele liikmesriigile oli komisjoni seisukoht täielikult teada ammu enne menetluse algatamist (2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik (rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise ajutine mehhanism), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 92).

48 Käesoleval juhul võttis Ungari parlament 4. aprillil 2017 vastu seaduse nr XXV, mille kohaselt ühelt poolt võetakse kõrgharidusasutustelt, mis ei vasta nüüd kõrgharidusseaduse § 76 lõikes 1 loetletud tingimustele, ära tegevusluba ja teiselt poolt ei ole neil enam alates 1. jaanuarist 2018 õigust võtta vastu õpingute alustamiseks esimese kursuse üliõpilasi, kusjuures juba alustatud õpingud tuleb hiljemalt 2020/2021. õppeaastal lõpule viia.

49 Komisjon saatis 27. aprillil 2017 Ungarile ametliku kirja ja määras talle seisukohtade esitamiseks ühekuulise tähtaja. 14. juulil 2017 esitas nimetatud institutsioon põhjendatud arvamuse, milles ta määras sellele liikmesriigile ühekuulise tähtaja arvamuse järgimiseks või seisukohtade esitamiseks.

50 Arvestades eespool nimetatud asjaolusid, millest nähtub, et komisjon põhjendas Ungarile antud tähtaega vajadusega kõrvaldada sellele liikmesriigile ette heidetud rikkumine võimalikult kiiresti, ei ole ühekuuline tähtaeg ebamõistlik.

51 Vastupidi sellele, mida väidab Ungari valitsus, ei sea seda hinnangut kahtluse alla ka asjaolu, et komisjon esitas käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi alles 1. veebruaril 2018. Nimelt oli komisjoni 18. oktoobri 2017. aasta kirjaga juba teavitatud sellest, et kuupäev, millest alates ei või kõrgharidusseaduse § 76 lõikes 1 sätestatud tingimustele mittevastavad kõrgharidusasutused enam esimesele kursusele üliõpilasi vastu võtta, lükatakse edasi 1. jaanuarile 2019.

52 Nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast, ei saa asjaolu, et komisjon kohaldab kohtueelses menetluses lühikesi tähtaegu, iseenesest tuua kaasa seejärel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi vastuvõetamatust. Nimelt on hagi niisugusel juhul vastuvõetamatu vaid siis, kui komisjoni käitumine ei võimaldanud asjaomasel liikmesriigil kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu ja rikkus seega kaitseõigusi, kusjuures seda tuleb tõendada nimetatud liikmesriigil (vt selle kohta 18. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (ühingute läbipaistvus), C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Käesoleval juhul ei ole Ungari aga selliseid tõendeid esitanud.

54 Vastupidi, käesoleva kohtuotsuse punktides 26–37 esitatud kohtueelse menetluse analüüsist nähtub kõigepealt, et Ungari esitas komisjoni määratud ühekuulise tähtaja jooksul ametliku kirja ning hiljem põhjendatud arvamuse kohta üksikasjalikud seisukohad. Seejärel esitas see liikmesriik uued seisukohad kolmes kirjas, mis kandsid 11. septembri, 6. oktoobri ja 13. novembri 2017. aasta kuupäeva ja mille komisjon kõik aktsepteeris. Lõpuks nähtub kohtueelse menetluse ajal vahetatud dokumentide ja hagimenetluse algatusdokumendi analüüsist, et komisjon võttis nõuetekohaselt arvesse kõik seisukohad, mis Ungari selle menetluse eri etappides esitas, sealhulgas seisukohad, mis esitati pärast määratud tähtaja möödumist.

55 Neil asjaoludel ei ole tähtis, et samal ajavahemikul määrati Ungarile analoogsed tähtajad kahes teises teda puudutavas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses.

56 Teiseks, mis puudutab Ungari väidet, et komisjon algatas käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse puhtpoliitilistel kaalutlustel ja ainsa eesmärgiga kaitsta CEU huve, siis tuleb meenutada, et ELTL artiklis 258 ette nähtud menetluse eesmärk on liidu õigusest tulenevate liikmesriigi kohustuste rikkumise objektiivne tuvastamine (vt selle kohta 27. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on aga komisjonil sellise menetluse otstarbekuse hindamisel kaalutlusõigus, mis ei allu Euroopa Kohtu kohtulikule kontrollile (vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Rumeenia (rahapesuvastane võitlus), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et käesolev liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi on vastuvõetav.

B. Euroopa Kohtu pädevus

1. Poolte argumendid

58 Ungari väidab, et Euroopa Kohtul puudub pädevus lahendada käesolevat liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi osas, mis puudutab komisjoni väiteid GATSi rikkumise kohta.

59 Esiteks väidab see liikmesriik, et ELTL artikli 6 punkti e kohaselt ei kuulu kõrghariduse valdkond Euroopa Liidu pädevusse ning järelikult vastutavad asjasse puutuvad liikmesriigid selles valdkonnas individuaalselt GATSist tulenevate kohustuste võimaliku rikkumise eest.

60 Teiseks on vastavalt rahvusvahelise õiguse üldreeglitele üksnes vaidluste lahendamise organi (edaspidi „VLO“) moodustatud WTO vaekogu ja apellatsioonikogu (edaspidi „apellatsioonikogu“) ülesanne hinnata, kas kõrgharidusseadus on kooskõlas kohustustega, mille Ungari on GATSi alusel võtnud.

61 Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast (10. septembri 1996. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-61/94, EU:C:1996:313, punktid 15 ja 16), et komisjon on pädev kontrollima sellise WTO lepingu rakendamist, mis on muutunud liidu õiguse lahutamatuks osaks liikmesriikide ja liidu institutsioonide suhetes, kuid mitte liikmesriigi ja kolmanda riigi suhetes.

62 Lisaks, kui Euroopa Kohus rahuldaks komisjoni nõude osas, milles see tugineb GATSi rikkumisele, kahjustaks ta – vastuolus ELTL artikli 216 lõikega 2 – GATSi artiklite ja Ungari erikohustuste loendi autonoomse tõlgendamisega WTO liikmete ja WTO vaidluste lahendamise süsteemi moodustavate organite ainupädevust WTO lepinguid tõlgendada, ohustades seega GATSi ühetaolist tõlgendamist.

63 Kui Euroopa Kohus on tuvastanud, et liikmesriik on rikkunud GATSist tulenevaid kohustusi, ei ole kolmandatel riikidel enam mingit huvi algatada menetlust WTO vaidluste lahendamise süsteemi raames.

64 Komisjon vastab esiteks, et ELTL artikli 207 lõike 4 kohaselt on haridusteenuste kaubandus liidu ainupädevuses, kuna see kuulub ühise kaubanduspoliitika kohaldamisalasse. GATSist tulenevate kohustuste täitmist tagades täidavad liikmesriigid seega kohustust liidu ees, kuna liit on võtnud vastutuse selle lepingu nõuetekohase täitmise eest.

65 Teiseks on ELTL artikli 216 lõike 2 kohaselt liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud liikmesriikidele siduvad. Nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast (10. septembri 1996. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-61/94, EU:C:1996:313, punkt 15), kuulub järelikult see, kui liikmesriigid neid lepinguid ei järgi, liidu õiguse kohaldamisalasse, kujutades endast liikmesriigi kohustuste rikkumist, mille peale saab esitada ELTL artikli 258 alusel hagi.

66 Kuna käesoleval juhul on GATS liidu sõlmitud rahvusvaheline leping, siis peab komisjon seega jälgima, et liikmesriigid järgiksid sellest liidule tulenevaid rahvusvahelisi kohustusi, mis muu hulgas võimaldab ära hoida liidu rahvusvahelise vastutuse võimalikku tekkimist olukorras, kus esineb oht, et vaidlus antakse WTO lahendada.

67 Asjaolu, et WTO-l on vaidluste lahendamise süsteem, ei ole selles osas tähtis. Ühelt poolt on nimelt liit WTO liikmena kohustatud tagama oma territooriumil nende kohustuste täitmise, mis tal WTO lepingute alusel on. Teiselt poolt ei ole kolmandad riigid seotud nende vaidluste liidus lahendamisega, mis puudutavad liidule ja selle liikmesriikidele siduvaid rahvusvahelisi kohustusi, ega ka tõlgendusega, mille Euroopa Kohus neile rahvusvahelistele kohustustele annab.

2. Euroopa Kohtu hinnang

68 Kõigepealt tuleb meenutada, et ELTL artikli 258 kohaselt saab liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esemeks olla üksnes selle tuvastamine, et liidu õigusest tulenevaid kohustusi ei ole täidetud (vt selle kohta 19. märtsi 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa, C-13/00, EU:C:2002:184, punkt 13).

69 Samas on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et liidu sõlmitud rahvusvaheline leping moodustab alates selle jõustumisest liidu õiguse lahutamatu osa (vt eelkõige 30. aprilli 1974. aasta kohtuotsus Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punktid 5 ja 6; 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt, C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73, ning 30. aprilli 2019. aasta arvamus 1/17 (ELi ja Kanada vabakaubandusleping), EU:C:2019:341, punkt 117).

70 Käesoleval juhul kirjutas WTO asutamislepingule, mille osa GATS on, alla liit ning seejärel kiitis ta selle heaks 22. detsembri 1994. aasta otsusega 94/800. WTO asutamisleping jõustus 1. jaanuaril 1995.

71 Järelikult on GATS liidu õiguse osa.

72 Mis puudutab esiteks Ungari esitatud vastuväidet, mida on käsitletud käesoleva kohtuotsuse punktis 59, siis tuleb meenutada, et vastavalt ELTL artikli 3 lõike 1 punktile e on liidul ühise kaubanduspoliitika valdkonnas ainupädevus.

73 Euroopa on Kohus otsustanud, et GATSi raames võetud kohustused kuuluvad ühise kaubanduspoliitika valdkonda (vt selle kohta 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15 (vabakaubandusleping Singapuriga), EU:C:2017:376, punktid 36 ja 54).

74 Sellest järeldub, et kuigi ELTL artikli 6 punktist e tuleneb, et liikmesriikidel on hariduse valdkonnas ulatuslik pädevus ja liidul on selles valdkonnas üksnes pädevus „võtta meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks“, kuuluvad GATSi raames võetud kohustused, sealhulgas eraõppeteenuste kaubanduse liberaliseerimisega seotud kohustused, siiski liidu ainupädevusse.

75 Seega väidab Ungari ekslikult, et asjasse puutuvad liikmesriigid vastutavad õppeteenuste kaubanduse valdkonnas individuaalselt GATSist tulenevate kohustuste võimaliku rikkumise eest.

76 Mis puudutab teiseks Ungari vastuväidet, mis on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktides 60–63, siis tuleb rõhutada, et kõnealune liikmesriik ei vaidle üldiselt vastu sellele, et Euroopa Kohtu pädevusse kuulub ELTL artikli 258 alusel sellise hagi lahendamine, milles palutakse tuvastada, et liikmesriik on rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad liidule siduvast rahvusvahelisest lepingust. Sellegipoolest väidab Ungari, et WTO vaidluste lahendamise süsteemi – mis on muu hulgas kohaldatav GATSist tulenevatele WTO liikmete kohustustele – olemasolust tulenev eripära ei lase Euroopa Kohtul seda pädevust kasutada.

77 Tuleb märkida, et Euroopa Kohus ei ole seda küsimust liidu õiguse ja WTO õiguse suhteid käsitlevas kohtupraktikas lahendanud.

78 Euroopa Kohus on seni võtnud seisukoha seoses liidu teisese õiguse akti kehtivuse hindamisega selle vastuolu tõttu WTO õigusega (vt eelkõige 1. märtsi 2005. aasta kohtuotsus Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, punktid 1 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika) ning seoses liidu võimaliku lepinguvälise vastutusega ja tekkinud kahju hüvitamise nõudega (vt eelkõige 9. septembri 2008. aasta kohtuotsus FIAMM jt *vs.* nõukogu ja komisjon, C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, punktid 1 ja 107).

79 Täpsemalt esitati Euroopa Kohtule käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis viidatud kohtuotsuste aluseks olnud kohtuasjades WTO otsused, mis olid liidule ebasoodsad, ning Euroopa Kohus pidi tegema otsuse nende otsuste täitmise erinevate aspektide kohta, muu hulgas selle kohta, kas asjasse puutuvad eraõiguslikud isikud võivad WTO õigusele tugineda.

80 Käesolevas kohtuasjas aga väidab komisjon ühelt poolt, et teatavad liikmesriigi vastu võetud õigusnormid on GATSiga vastuolus, mistõttu on see liikmesriik rikkunud liidu õigust, mille lahutamatu osa see rahvusvaheline leping on. Teiselt poolt, kuna puudub VLO otsus, mis tunnistaks liidu või liikmesriigi käitumise WTO õigusega vastuolus olevaks, ei teki küsimust selle otsuse võimaliku täitmise üle.

81 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 66, väidab komisjon, et käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse eesmärk on vältida liidu rahvusvahelise vastutuse tekkimist olukorras, kus esineb oht, et vaidlus antakse WTO lahendada.

82 Sellega seoses täpsustab käsitusleppe artikli 3 lõige 2, et WTO vaidluste lahendamise süsteem on mitmepoolse kaubandussüsteemi turvalisuse ja prognoositavuse tagamise keskne element ning selle eesmärk on kaitsta WTO liikmete õigusi ja kohustusi ning selgitada nende lepingute sätteid rahvusvahelise avaliku õiguse tõlgendamise tavareeglite kohaselt.

83 Täpsemalt on vaekogu vastavalt käsitusleppe artiklile 11 volitatud andma objektiivse hinnangu arutatavale küsimusele, sealhulgas objektiivse hinnangu faktilistele asjaoludele ning asjakohaste loendilepingute sätete kohaldatavusele ja nende asjaolude kooskõlale nende sätetega. Käsitusleppe artikli 17 lõike 13 kohaselt võib apellatsioonikogu vaekogu järeldused ja otsused jätta muutmata, muuta või tühistada, kusjuures tema pädevus piirdub vastavalt käsitusleppe artikli 17 lõikele 6 vaekogu ettekandes hõlmatud juriidiliste küsimustega ning vaekogu antud juriidilise tõlgendusega. WTO liikmed on põhimõtteliselt kohustatud VLO soovitusi ja otsuseid viivitamata täitma, nagu nähtub käsitusleppe artikli 21 lõigetest 1 ja 3.

84 Nendest asjaoludest tuleneb, et teatavatel tingimustel võib WTO vaidluste lahendamise süsteemi raames läbiviidav kontroll päädida selle tuvastamisega, et WTO liikme võetud meetmed ei ole kõnealuse organisatsiooni õigusega kooskõlas, mis võib lõpuks kaasa tuua liidu kui WTO liikme rahvusvahelise vastutuse tekkimise õigusvastase teo tõttu.

85 Lisaks tuleb meenutada, et WTO asutamislepingu XVI artikli lõike 4 kohaselt peab iga liige tagama oma sisemise õiguskorra raames WTO õigusest tulenevate kohustuste täitmise oma territooriumi eri osades. Analoogne kohustus on ette nähtud ka GATS I artikli lõike 3 punktis a.

86 Neil asjaoludel ei avalda WTO vaidluste lahendamise süsteemi olemasolust tulenev eripära vähimatki mõju Euroopa Kohtule ELTL artikliga 258 antud pädevusele, veelgi enam, selle pädevuse teostamine on täielikult kooskõlas WTO iga liikme kohustusega tagada selle organisatsiooni õigusest tulenevate enda kohustuste täitmine.

87 Olgu veel meenutatud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liit kohustatud oma pädevuse teostamisel järgima rahvusvahelist õigust tervikuna, sealhulgas mitte ainult liidule siduvate rahvusvaheliste lepingute sätteid, vaid ka üldise rahvusvahelise tavaõiguse reegleid ja põhimõtteid (vt selle kohta 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

88 Kõigepealt tuleb märkida, et nagu tuleneb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni rahvusvahelise õiguse komisjoni välja töötatud riikide vastutust rahvusvaheliselt õigusvastaste tegude eest käsitlevate artiklite – mille selle organisatsiooni peaassamblee võttis oma 12. detsembri 2001. aasta resolutsioonis 56/83 teadmiseks ning millega kodifitseeritakse rahvusvaheline tavaõigus ja mis on liidu suhtes kohaldatavad – artiklist 3, kvalifitseeritakse riigi tegu „rahvusvaheliselt õigusvastaseks“ üksnes rahvusvahelise õiguse alusel. Järelikult ei saa seda kvalifitseerimist mõjutada sama faktilise asjaolu teataval juhul liidu õiguse alusel kvalifitseerimine.

89 Komisjon rõhutab selles osas küll õigesti, et hinnang, mis Euroopa Kohtul tuleb ELTL artikli 258 alusel anda asjasse puutuvale liikmesriigile ette heidetud käitumisele, ei ole siduv teistele WTO liikmetele, kuid tuleb märkida, et selline hinnang ei mõjuta ka võimalikku hinnangut, mille võiks anda VLO.

90 Lisaks tuleneb artiklite, mis käsitlevad riikide vastutust rahvusvaheliselt õigusvastaste tegude eest, artiklist 32, et vastutav riik ei saa tugineda oma riigisisese õiguse normidele, et õigustada rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste rikkumist.

91 Sellest tuleneb ennekõike, et hinnangule, mille on WTO õiguse alusel liikmesriigi käitumisele andnud Euroopa Kohus ELTL artikli 258 kohases rikkumismenetluses, ei saaks tugineda ei liit ega asjasse puutuv liikmesriik selleks, et mitte järgida WTO õigusega ette nähtud õiguslikke tagajärgi juhul, kui VLO tuvastaks, et see käitumine ei ole WTO õigusega kooskõlas.

92 Ilma et see puudutaks käesoleva kohtuotsuse punktis 78 viidatud kohtupraktikas käsitletud piiranguid, mis on seatud WTO õigusele tuginemisele juhuks, kui liidu kohtus kontrollitakse liidu institutsioonide aktide õiguspärasust, tuleb lõpuks märkida, et üldise rahvusvahelise õiguse põhimõttest, et lepinguid tuleb täita (*pacta sunt servanda*), mis on sätestatud 23. mai 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331) artiklis 26, tuleneb, et Euroopa Kohus peab GATSi tõlgendamisel ja kohaldamisel võtma arvesse tõlgendusi, mille VLO on selle lepingu eri sätete kohta andnud. Juhul kui VLO ei ole asjaomaseid sätteid veel tõlgendanud, peab Euroopa Kohus neid sätteid tõlgendama kooskõlas rahvusvahelise õiguse tõlgendamise tavareeglitega, mis on liidule siduvad, järgides kõnealuse rahvusvahelise lepingu heas usus täitmise põhimõtet, mis on sätestatud nimetatud artiklis 26.

93 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et Ungari argumendid, mille kohaselt puudub Euroopa Kohtul pädevus lahendada käesolevat liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi osas, mis puudutab väidet GATSi rikkumise kohta, tuleb tervikuna tagasi lükata.

C. Sisulised küsimused

1. Eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue

94 Esimese väite üle otsustamiseks tuleb GATS XVII artiklis sätestatud võrdse kohtlemise reeglit arvestades kõigepealt täpsustada Ungari poolt kõrgharidusteenuste valdkonnas võetud kohustuste ulatust, seejärel tuleb analüüsida küsimust, kas eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue muudab seda sätet rikkudes konkurentsitingimusi nii, et need soodustavad nende teenuste kodumaiseid osutajaid või nende osutatavaid teenuseid, ning kui see on nii, siis tuleb lõpuks Ungari esitatud argumente selle muudatuse põhjendamiseks analüüsida GATS XIV artiklis ette nähtud erandite seisukohast.

a) Ungari kohustustele kõrgharidusteenuste osas omistatavad tagajärjed GATS XVII artiklis sätestatud võrdse kohtlemise reegli seisukohast

1) Poolte argumendid

95 Komisjon väidab esiteks, et erasektori rahastatavate kõrgharidusteenuste kandmine Ungari erikohustuste loendisse ja, mis puudutab GATS I artikli lõike 2 punktis c nimetatud kaubandusliku kohaloleku loomist (edaspidi „3. osutamisviis“), siis sõna „puuduvad“ esinemine veerus „võrdse kohtlemise piirangud“ selle lepingu XVII artikli tähenduses, tähendab selle kohustuse osas piirangute puudumist ning järelikult kehtib selle liikmesriigi suhtes kohustus täies ulatuses.

96 Teiseks väidab see institutsioon, et tingimust, mida Ungari on nimetanud veerus „turulepääsu piirangud“ GATS XVI artikli tähenduses, mille kohaselt „koolide asutamiseks on vaja keskasutuste luba“, ei saa käsitada kui tingimust, mis puudutab ka võrdse kohtlemise reeglit GATS XX artikli lõike 2 alusel.

97 Sellega seoses väidab komisjon kõigepealt, et see tingimus on sõnastatud nii ebamääraselt ja üldiselt, et see võimaldab seada loa saamise sõltuvusse ükskõik missugusest eritingimusest, mis on vastuolus GATS XX artikli lõike 1 punktide a ja b sõnastusega. Selline eelneva loa saamist ette nägev tingimus võib pealegi kahjustada GATS XVI ja XVII artikli alusel kohustuste võtmise eesmärki, mida on nimetatud GATSi preambuli teises lõigus ja mis seisneb „teenustekaubandus[e laiendamises] selguse ja järkjärgulise liberaliseerimise tingimustes“. Lisaks, isegi kui eeldada, et kõnealune, veergu „Turulepääsu piirangud“ kantud tingimus on tõepoolest kohaldatav võrdse kohtlemise suhtes, ei saa see tingimus sellises sõnastuses hõlmata kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis a ette nähtud erinõuet, mille

kohaselt peavad Ungari valitsus ja välismaise kõrgharidusasutuse asukohariigi valitsus olema kokku leppinud nende suhtes sellise lepingu siduvuses, millega põhimõtteliselt toetatakse selle asutuse võimalikku tegutsemist Ungaris.

98 Seejärel väidab komisjon, et vastavalt WTO teenustekaubanduse nõukogu poolt 23. märtsil 2001 (S/L/92) vastu võetud teenustekaubanduse üldlepingu (GATS) raames erikohustuste loendite koostamise suunistele ei saa lubasid käsitlevaid nõudeid pidada turulepääsu piiranguteks GATS XVI artikli tähenduses. Järelikult ei saa Ungari selleks, et välistada võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise olemasolu, peita ennast eelneva loa väljastamise nõude taha.

99 Lõpuks väidab komisjon, et see nõue ei ole GATS XVI artikli kohaldamisalasse kuuluv meede. Nimelt on selle lepingu XVI artikli lõikes 2 loetletud ammendavalt piirangud, mis kuuluvad selle artikli kohaldamisalasse. Kõnealust nõuet aga selles loetelus ei ole ja see ei sarnane ühegi selles loetletud meetmega.

100 Komisjon järeldab sellest, et mis puudutab 3. osutamisviisi, siis võttis Ungari endale kohustuse kohelda WTO liikmeks olevate kolmandate riikide teenuseosutajaid vähemalt sama soodsalt, kui see riik kohtleb oma riigi teenuseosutajaid.

101 Ungari väidab, et vastavalt GATS XX artikli lõikele 2 mõjutab käesoleva kohtuotsuse punktis 96 käsitletud tingimus, mille ta lisas veergu „turulepääsu piirangud“, ka võrdse kohtlemise kohustust.

102 Kõnealune liikmesriik väidab samuti, et selle tingimuse üldine sõnastus lubab tal säilitada „kaalutlusruumiga loasüsteemi“, mille tingimusi ta võib vabalt kohandada, piirates vajaduse korral välismaiste teenuseosutajate asutamist, sealhulgas kehtestades rahvusvahelise lepingu eelneva sõlmimise nõude.

2) Euroopa Kohtu hinnang

103 Kõigepealt näeb GATS XVII artikli lõige 1 ette, et iga WTO liige võimaldab teenindusalal, mis on kirjas tema kohustuste loendis, vastavalt selles kehtestatud tingimustele ja normidele mis tahes teise WTO liikme teenustele ja teenuseosutajatele vähemalt sama soodsa režiimi, kui ta võimaldab omaenda samasugustele teenustele ja teenuseosutajatele.

104 Edasi on GATS XVI artikli lõikes 1 sätestatud, et GATS I artiklis toodud osutamisviise hõlmava turulepääsu suhtes kohaldab iga WTO liige mis tahes teise WTO liikme teenustele ja teenuseosutajatele režiimi, mis pole ebasoodsam kui see, mille näevad ette tema erikohustuste loendis kokkulepitud ja määratletud piirangud ja tingimused.

105 Lõpuks on GATS XX artikli lõikes 1 täpsustatud, et igal WTO liikmel tuleb esitada loendis erikohustused, mis ta GATS III jao – millesse kuuluvad ka XVI ja XVII artikkel – alusel võtab. Teenindusalade suhtes, kus neid kohustusi võetakse, tuleb igas loendis määratleda turulepääsu piirangud ja tingimused ning võrdse kohtlemise tingimused ja normid. Need erikohustuste loendid moodustavad GATSi lahutamatu osa.

106 Järelikult tuleneb GATS XVI, XVII ja XX artiklist, et WTO liikme erikohustuste loendis on toodud kohustused, mille see liige on endale sektorite ja osutamisviiside kaupa võtnud. Niisuguses loendis täpsustatakse muu hulgas „turulepääsu piirangutega“ seotud piirangud ja tingimused ning „võrdse kohtlemise piirangutega“ seotud tingimused ja normid. Need täpsustused on esitatud kahes eraldi veerus.

107 Peale selle tuleb GATS XX artikli lõike 2 kohaselt nii GATS XVI artikliga kui ka XVII artikliga vastuolus olevad meetmed lihtsustamise huvides panna kirja ainult asjasse puutuva liikme erikohustuste loendi veergu „turulepääsu piirangud“ ning sel juhul arvestatakse niisugust ainsat märget ka kui kaudselt võrdse kohtlemisega seotud tingimust või reservatsiooni (vt WTO vaekogu 16. juuli 2012. aasta aruanne „Hiina – teatavad elektroonilisi makseteenuseid mõjutavad meetmed“ (WT/DS 413/R), VLO poolt vastu võetud 31. augustil 2012, punkt 7.658).

108 Sellest järeldub, et tingimus, mis on ametlikult kirja pandud ainult GATS XVI artikli alusel võimaldab kõrvale kalduda XVII artiklis sätestatud võrdse kohtlemise kohustusest vaid juhul, kui sellega kehtestatav meede on vastuolus nii GATS XVI artiklis kui ka XVII artiklis ette nähtud kohustusega (vt WTO vaekogu 16. juuli 2012. aasta aruanne „Hiina – teatavad elektroonilisi makseteenuseid mõjutavad meetmed“ (WT/DS 413/R), VLO poolt vastu võetud 31. augustil 2012, punkt 7.658).

109 Käesoleval juhul sisaldab Ungari vastu võetud erikohustuste loend (15. aprilli 1994. aasta GATS/SC/40) veerus „turulepääsu piirangud“ seoses kõrgharidusteenustega, mida osutatakse kaubandusliku kohaloleku kaudu, tingimust, mille kohaselt on koolide asutamiseks vaja keskasutuste eelnevat luba.

110 Veerus „võrdse kohtlemise piirangud“ on kõrgharidusteenuste allsektori kohta märge „puuduvad“.

111 Neil asjaoludel tuleb kindlaks teha, kas eelneva loa olemasolu tingimus, mida on nimetatud käesoleva kohtuotsuse punktis 109 ja mida sisaldab veerg „turulepääsu piirangud“, on kohaldatav ka GATS XVII artiklis ette nähtud võrdse kohtlemise kohustuse suhtes.

112 Sellega seoses tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 108 käsitletud, GATS XX artikli lõikes 2 sätestatud lihtsustamisreegli ulatusest, et konkreetse tingimuse suhtes saab seda reeglit kohaldada ainult siis ja seega saab see kehtida ka GATS XVII artikli suhtes üksnes juhul, kui see tingimus on diskrimineeriv.

113 Samas tuleb nentida, et nagu nähtub eelneva loa olemasolu tingimuse sõnastusest endast, hõlmab see tingimus kõiki haridusasutusi sõltumata nende päritolust, mistõttu ei sisalda see ühtegi diskrimineerivat aspekti. Seega ei ole GATS XX artikli lõikes 2 ette nähtud reegel käesolevas asjas kohaldatav. Sellest järeldub, et nimetatud tingimus ei võimalda Ungaril tugineda erandile GATS XVII artiklis ette nähtud võrdse kohtlemise kohustusest.

114 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et komisjon väidab õigesti, et asjaolu, et Ungari kandis oma erikohustuste loendisse erasektori rahastatavad kõrgharidusteenused ning veergu „võrdse kohtlemise piirangud“ seoses 3. osutamisviisiga sõna „puuduvad“, tähendab, et kohustused, mis sellel liikmesriigil on GATS XVII artikli alusel, ei ole nende teenustega seoses piiratud.

b) Sarnastele kodumaistele teenuseosutajatele konkurentsitingimuste soodsamaks muutmine

1) Poolte argumendid

115 Komisjon väidab, et kuna kõrgharidusasutused, mille asukoht on mõnes teises WTO liikmesriigis kui EMP liikmesriik, saavad Ungaris kõrgharidusteenuseid osutada vaid siis, kui nende asukohariik on enne Ungari valitsusega sõlminud rahvusvahelise lepingu, siis koheldakse Ungari õigusnormidega neid teenuseosutajaid ebasoodsamalt kui Ungari ja EMP riigis asutatud sarnaseid teenuseosutajaid, rikkudes sellega GATS XVII artiklis ette nähtud võrdse kohtlemise kohustust.

116 Kõrgharidusseaduse sõnastusele viidates lisab komisjon, et Ungari valitsusel on kaalutlusõigus nii selle rahvusvahelise lepingu sisu osas kui ka selle üle otsustamisel, kas alustada läbirääkimisi selle sõlmimiseks. Järelikult võib see valitsus ka suvalistel põhjustel keelduda sellise kokkuleppe sõlmimisest, isegi kui teenuseosutaja asukohariik on selleks valmis.

117 Ungari väidab, et eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõude esmane eesmärk on tugevdada diplomaatilisi jõupingutusi kultuuripoliitika valdkonnas. Ungari valitsus on korduvalt olnud valmis alustama läbirääkimisi ja ta teeb kõik selleks, et need saaks lõpule viia. Seda, et võetud meede ei kujuta endast tingimust, mida on võimatu täita, tõendab pärast kõrgharidusseaduse muutmist kahe lepingu allkirjastamine: üks Marylandi osariigiga (Ameerika Ühendriigid) ja teine Hiina Rahvavabariigiga.

2) Euroopa Kohtu hinnang

118 Kõigepealt tuleb märkida, et eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue, mis nõuab Ungari ja mõne muu EMPsse mittekuuluva riigi vahel lepingu sõlmimist, saab igal juhul mõjutada üksnes teatavaid välismaiseid teenuseosutajaid. Kuna selle nõudega kehtestatakse välismaistele teenuseosutajatele Ungaris kõrgharidusteenuste osutamiseks täiendav tingimus võrreldes tingimustega, mida kohaldatakse sarnaste teenuste osutajate suhtes, kes on asutatud selles liikmesriigis või mõnes teises EMP liikmesriigis, siis toob see nõue kaasa nende teenuseosutajate kategooriate vormiliselt erineva kohtlemise GATS XVII artikli lõike 3 tähenduses.

119 Sellele sättele vastavalt tuleb seega kindlaks teha, kas eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue, millega kaasneb vormiliselt erinev kohtlemine, muudab konkurentsitingimused Ungaris asutatud kõrgharidusteenuste osutajatele või nende osutatavatele teenustele soodsamaks.

120 Sellega seoses tuleb märkida, et nimetatud nõue, nagu see on sõnastatud kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis a, tähendab, et Ungaril on kaalutlusõigus nii sellise lepingu sõlmimise otstarbekuse kui ka selle sisu osas. Neil tingimustel sõltub mõnes muus WTO liikmesriigis kui EMP riigis asuvate kõrgharidusasutuste võimalus tegutseda Ungari territooriumil täielikult Ungari ametivõimude kaalutlusõigusest.

121 Sellest tuleneb ebasoodne konkurentsiolukord nende teenuseosutajate jaoks, kelle asukoht on mõnes WTO liikmesriigis, mis ei kuulu EMPsse, mistõttu eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue muudab GATS XVII artiklit rikkudes konkurentsitingimused Ungari teenuseosutajatele soodsamaks.

c) Põhjendatus GATS XIV artikli alusel

1) Poolte argumendid

122 Ungari väidab, et eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue on vajalik avaliku korra säilitamiseks ja pettusel põhinevate tavade takistamiseks. Nimelt võimaldab see nõue tagada, et asjasse puutuva asutuse asukohariik peab seda teenuseosutajat „usaldusväärseks“ ja toetab selle asutuse tulevast tegevust Ungaris. Lisaks võimaldab see nõue veenduda selles, et asjaomane asutus järgib oma asukohariigi õigusnorme, kusjuures viimati nimetatu võib vajaduse korral nõuda teatavate tingimuste täitmist selleks, et Ungaris tegutsemine oleks võimalik.

123 See liikmesriik väidab ka, et puudub WTO reeglitega kooskõlas olev alternatiivne lahendus, mis võimaldaks saavutada Ungari seadusandja seatud eesmärgid.

124 Vastupidi komisjoni soovitustele ei ole realistlik kohaldada asjaomaste välismaiste kõrgharidusasutuste suhtes asjakohaseid riigisiseseid õigusnorme samamoodi nagu Ungari asutuste suhtes.

125 Komisjon väidab, et eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõuet ei saa põhjendada ühegi GATSis lubatud erandiga, iseäranis mitte XIV artikli punkti a ja punkti c alapunktides i ja ii sätestatud eranditega.

126 Sellega seoses ei ole Ungari eeskätt esitanud ühtegi tõendit, mis kinnitaks tema väidet, et see nõue aitab kaasa avaliku korra säilitamisele, ega ole selgitanud selles kontekstis, milles seisneb tõeline ja piisavalt tõsine oht, mis ähvardab mõnda Ungari ühiskonna põhihuvi, ega ole ka täpsustanud, kuidas see nõue võib olla vajalik eeldatavasti tõendatud avaliku korra säilitamise eesmärgi saavutamiseks, ning miks ei ole sel juhul vähem piiravat alternatiivset lahendust.

127 Lisaks väidab komisjon, et kuna Ungaril on välismaise kõrgharidusasutuse asukohariigiga läbirääkimiste alustamise osas kaalutlusõigus, ei vasta sama nõue igal juhul GATS XIV artiklis ette nähtud tingimusele, mille kohaselt meetmeid, mis võivad olla selle artikli alusel põhjendatud, „ei rakendata viisil, mis võiks tekitada meelevaldset või põhjendamatut diskrimineerimist nende maade vahel, kus valitsevad sarnased tingimused, või teenustekaubanduse varjatud piirangut“.

2) Euroopa Kohtu hinnang

128 Esimesena tuleb märkida, et GATS XIV artikli punktis a ja punkti c alapunktis i on muu hulgas ette nähtud, et ühtegi selle lepingu sätet ei tõlgendata nii, et see takistaks vastu võtmast või rakendamast meetmeid, mis on vajalikud esiteks avaliku moraali kaitseks või avaliku korra hoidmiseks ja teiseks selleks, et kindlustada vastavus seaduste ja määrustega, mis ei ole vastuolus kõnealuse lepingu sätetega, kaasa arvatud need, mis puudutavad pettusel põhinevate ja kuritahtlike tavade takistamist või teenustealaste lepingute rikkumise tagajärgede käsitlemist.

129 Neil asjaoludel tuleb märkida, et kahte Ungari viidatud eesmärki, milleks on esiteks avaliku korra säilitamine ja teiseks pettusel põhinevate tavade takistamine, on GATSiga tõepoolest silmas peetud.

130 Mis puudutab teisena selle kontrollimist, kas eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue on põhjendatud avaliku korra säilitamise eesmärgi seisukohast, siis on GATS XIV artikli punktile a lisatud joonealuses märkuses 5 täpsustatud, et „[a]valiku korra erandile võib toetuda üksnes juhul, kui mõnda ühiskonna põhihuvi ähvardab tõeline ja piisavalt tõsine oht“.

131 Ungari ei ole aga esitanud ühtegi argumenti, mis tõendaks konkreetselt ja üksikasjalikult, kuidas asjaolu, kui tema territooriumil pakuvad kõrgharidustaseme õpet asutused, kelle asukoht on riigis, mis ei kuulu EMPsse, kujutaks sellise lepingu puudumisel endast tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda Ungari ühiskonna põhihuvi.

132 Seega tuleb järeldada, et eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõuet ei saa Ungari põhjendada avaliku korra säilitamise argumentidega.

133 Mis puudutab kolmandana pettusel põhinevate tavade takistamise eesmärki, siis nähtub Ungari sellekohastest argumentidest, mis on kokkuvõtlikult esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 122, et Ungari näib arvavat, et rahvusvahelise lepingu eelnev sõlmimine on vajalik selleks, et saada asjaomaselt kolmandalt riigilt tagatis, et asjasse puutuv välismaine kõrgharidusasutus on usaldusväärne, ja seega vältida sellega seotud riskide tekkimist.

134 Need argumendid ei saa siiski põhjendada eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõuet.

135 Nimelt näeb GATS XIV artikkel ette, et selles loetletud erandeid ei rakendata viisil, mis võiks tekitada meelevaldset või põhjendamatut diskrimineerimist nende maade vahel, kus valitsevad sarnased tingimused, või teenustekaubanduse varjatud piirangut.

136 Samas tuleb ühelt poolt märkida, nagu sisuliselt märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 119 ja 120, et eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõue võimaldab Ungaril meelevaldselt takistada asutuse sisenemist tema turule või asutuse tegevuse jätkamist sellel turul, kuna sellise lepingu

sõlmimine ja seega selle nõude täitmine sõltuvad lõpuks ainult selle liikmesriigi poliitilisest tahtest. Nimetatud nõue erineb selles osas fundamentaalselt tingimusest, mille kohaselt peab välismaise kõrgharidusasutuse usaldusväärsust kinnitama tema asukohariigi valitsus ühepoolse avaldusega.

137 Teiselt poolt, kuna eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõuet kohaldatakse Ungari turul juba tegutsevate välismaiste kõrgharidusasutuste suhtes, ei ole see nõue igal juhul proportsionaalne, sest pettusel põhinevate tavade takistamise eesmärki oleks võimalik saavutada tõhusamalt, kui kontrollida selliste asutuste tegevust Ungaris ja keelata vajaduse korral sellise tegevuse jätkamine ainult nende asutuste puhul, kelle puhul on olnud võimalik tõendada, et nad on selliseid tavasid järginud.

138 Neil tingimustel ei saa eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõuet põhjendada Ungari argumentidega, milles tuginetakse pettusel põhinevate tavade takistamisele.

139 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et kuna Ungari võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis a ette nähtud meetme, siis on ta rikkunud GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi.

2. Asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue

a) GATS XVII artikkel

140 Kõigepealt tuleb märkida, et esiteks paneb kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkt b, mida komisjoni väide puudutab, välismaisele kõrgharidusasutusele, kes soovib Ungaris tegutseda, kohustuse pakkuda õpet oma asukohariigis, olenemata sellest, kas asukohariigiks on liikmesriik või kolmas riik, ning teiseks käsitlevad komisjoni selle väite põhjenduseks esitatud argumendid asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõuet, ilma et komisjon teeks vahet selle alusel, kas see nõue on kohaldatav välismaiste kõrgharidusasutuste suhtes, mille asukoht on liikmesriigis või kolmandas riigis. Arvestades siiski, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktis 73 märgitust, et GATS XVII artikkel kuulub ühise kaubanduspoliitika valdkonda, on see säte selle väite analüüsimisel asjakohane vaid osas, milles nimetatud nõue on kohaldatav nende kõrgharidusasutuste suhtes, mille asukoht on WTO liikmeks olevas kolmandas riigis.

141 Kuna GATS XVII artiklist tulenevate Ungari kohustuste ulatust on kõrgharidusteenuste osas täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktis 114, siis tuleb analüüsida, kas asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue muudab sama sätet rikkudes, niivõrd kui tegemist on WTO liikmeks oleva kolmanda riigiga, konkurentsitingimused sarnastele kodumaistele teenuseosutajatele või nende osutatavatele teenustele soodsamaks, ning kui see on nii, siis analüüsida Ungari argumente, millega põhjendatakse seda muudatust GATS XIV artiklis ette nähtud erandiga.

1) Sarnastele kodumaistele teenuseosutajatele konkurentsitingimuste soodsamaks muutmine

i) Poolte argumendid

142 Komisjon väidab, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue muudab konkurentsitingimused kodumaistele teenuseosutajatele soodsamaks ja seega on see vastuolus võrdse kohtlemise kohustusega, mida Ungari peab GATS XVII artikli kohaselt täies ulatuses täitma.

143 Täpsemalt väidab komisjon, et GATS ei sea teenuseosutajale GATSiga tagatud õiguste andmist sõltuvusse tingimusest, et teenuseid tuleb osutada ka päritolumaal. Kuna see nõue takistab välismaistel teenuseosutajatel Ungaris tegevuskoha asutamist, siis on see neile diskrimineeriv.

144 Ungari viitab *mutatis mutandis* argumentidele, mille ta esitas seoses eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõudega.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

145 Kõigepealt tuleb meenutada, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 114, on Ungari võtnud GATS XVII artikli alusel kohustuse tagada kõrgharidusteenuste osutajate kaubandusliku kohalolekuga seoses täielik võrdne kohtlemine.

146 Tuleb aga märkida, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue puudutab konkreetselt neid teenuseosutajaid, kelle asukoht on välismaal.

147 Järelikult on oluline kindlaks teha, kas asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue, millega kehtestati vormiliselt erinev kohtlemine, muudab konkurentsitingimused Ungari teenuseosutajatele või nende pakutavatele teenustele soodsamaks võrreldes sarnaste teenuste osutajatega, kelle asukoht on WTO liikmeks olevas kolmandas riigis, või teenustega, mida need teenuseosutajad osutavad.

148 Sellega seoses tuleb märkida, et kõrgharidusteenuste osutajad, kelle asukoht on WTO liikmeks olevas kolmandas riigis ja kes soovivad alustada oma tegevust Ungaris, peavad kõigepealt asutama selles kolmandas riigis asutuse ja pakkuma selles riigis tegelikult kõrgharidustaseme õpet.

149 See paneb välismaised teenuseosutajad ebasoodsamasse konkurentsiolukorda, mistõttu muudab asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue konkurentsitingimused sarnastele Ungari teenuseosutajatele soodsamaks.

2) Põhjenduse olemasolu

i) Poolte argumendid

150 Konkurentsitingimuste sellist muutmist põhjendab Ungari esiteks avaliku korra säilitamise eesmärgiga ja teiseks pettusel põhinevate tavade takistamisega.

151 Komisjon väidab, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue ei ole ühegi nimetatud eesmärgi alusel põhjendatud. Ta väidab eelkõige, et Ungari ei ole esitanud ühtegi tõendit, mis kinnitaks tema väidet, et see nõue aitab kaasa avaliku korra säilitamisele, ega ole selgitanud, milles seisneb tõeline ja piisavalt tõsine oht, mis ähvardab mõnda Ungari ühiskonna põhihuvi, ega ole ka täpsustanud, kuidas see nõue võib olla vajalik eeldatavasti tõendatud avaliku korra säilitamise eesmärgi saavutamiseks, ning miks ei ole sel juhul vähem piiravat alternatiivset lahendust.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

152 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 128 ja 129, on Ungari kahte viidatud eesmärki, milleks on esiteks avaliku korra säilitamine ja teiseks pettusel põhinevate tavade takistamine, GATS XIV artikli punktis a ja XIV artikli punkti c alapunktis i tõepoolest nimetatud.

153 Sellega seoses osutab Ungari, ilma seda rohkem põhjendamata, oma argumentidele, mis ta esitas seoses eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõudega.

154 Tuleb aga märkida, et Ungari ei ole selliselt toimides esitanud ühtegi argumenti, mis tõendaks konkreetselt ja üksikasjalikult, kuidas kujutaks see, kui tema territooriumil pakuvad kõrgharidustaseme õpet asutused, kelle asukoht on riigis, mis ei kuulu EMPsse – juhul kui sellised asutused ei pakuks õpet nende asukohariigis – tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda Ungari ühiskonna põhihuvi, mistõttu oleks sellel liikmesriigil võimalik tugineda põhjendusele, et see on avaliku korra säilitamise huvides.

155 Piirdudes viitega oma argumentidele, mille ta esitas seoses eelneva rahvusvahelise lepingu olemasolu nõudega, ei ole Ungari ka esitanud ühtegi konkreetset tõendit, mis näitaks, kuidas on pettusel põhinevate tavade takistamiseks vajalik asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue.

156 Seega tuleb järeldada, et kuna Ungari võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis b ette nähtud meetme, siis on ta osas, milles see säte on kohaldatav WTO liikmeks olevas kolmandas riigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi.

b) ELTL artikkel 49

1) ELTL artikli 49 kohaldatavus

i) Poolte argumendid

157 Ungari väidab esimese võimalusena, et õpet, mida pakuvad haridusasutused, mida rahastatakse peamiselt erasektori rahalistest vahenditest, ei saa kvalifitseerida „majandustegevuseks“ EL toimimise lepingu tähenduses, kui õpetamistegevust rahastab – nagu CEU puhul – teenuseosutaja ise. Sellest järeldub, et ELTL artikkel 49 ei ole käesolevas asjas kohaldatav.

158 Komisjon väidab vastupidi, et kõrgharidusteenused, mida osutavad eraõiguslikud õppeasutused tasu eest, on „teenused“ EL toimimise lepingu tähenduses. Järelikult on Ungaris püsivalt ja pidevalt õpetamise ja teadusuuringutega tegelevatel eraõiguslikel asutustel õigus tugineda asutamisvabadusele ELTL artikli 49 alusel.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

159 ELTL artikli 49 lõikes 1 on sätestatud, et EL toimimise lepingu kolmanda osa IV jaotise 2. peatükis toodud sätete raames on keelatud piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust teise liikmesriigi territooriumil.

160 Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et Euroopa Kohus on otsustanud, et kõrgharidustaseme õppe korraldamine tasu eest on 2. peatüki alla kuuluv majandustegevus, kui liikmesriigi kodanik teeb seda teises liikmesriigis püsivalt ja pidevalt viimati nimetatud liikmesriigis asuvast peamisest või teisesest tegevuskohast (13. novembri 2003. aasta kohtuotsus Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punkt 39).

161 Käesoleval juhul on kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkt b kohaldatav kõrgharidusasutustele, ilma et tehtaks vahet sellel, kas need haridusasutused pakuvad diplomiga päädivat õpet tasu eest või mitte.

162 Peale selle on Euroopa Kohus leidnud, et asutamisvabaduse kohaldamisalasse kuulub olukord, kus põhikirjajärgse asukoha liikmesriigi õigusnormide alusel asutatud äriühing soovib asutada filiaali teises liikmesriigis, isegi kui esimeses liikmesriigis asutati äriühing üksnes selleks, et asuda põhiosas või isegi kogu majandustegevuse ulatuses tegutsema teises liikmesriigis (25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 38).

163 Järelikult kuulub asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue ELTL artikli 49 kohaldamisalasse, kuna seda nõuet kohaldatakse kõrgharidusasutuse suhtes, mille asukoht on muus liikmesriigis kui Ungari ja kes pakub viimati nimetatud liikmesriigis tasu eest õpet.

2) Piirangu olemasolu

i) Poolte argumendid

164 Komisjoni arvates kujutab endast ELTL artikli 49 tähenduses asutamisvabaduse piirangut nõue, mille kohaselt peavad asjaomased kõrgharidusasutused kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkti b kohaselt selleks, et asutada teine asutus Ungaris, vastama oma asukohaliikmesriigis spetsiifilistele tingimustele.

165 Eelkõige ei saa liikmesriik keelduda andmast õigussubjektile asutamisvabadusega seotud eeliseid põhjusel, et viimane ei tegele majandustegevusega liikmesriigis, kus ta asutati.

166 Ungari väidab teise võimalusena, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue ei piira asutamisvabadust. See nõue on nimelt seotud teatava tegevuse, mitte äriühingute asutamisega. Eelkõige ei takista see välismaisel kõrgharidusasutusel asutada näiteks teisese tegevuskohana Ungaris filiaali. Samuti ei piira see nõue asutuse õigusliku vormi valikut, vaid näeb üksnes kõrgharidusteenuse osutamise tingimuse ette nende teenuseosutajate puhul, kes juba asuvad Ungaris teisese tegevuskoha kaudu.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

167 Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb asutamisvabaduse piiranguks pidada mis tahes meedet, mis keelab või takistab selle vabaduse kasutamist või muudab selle vähem atraktiivseks (6. septembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, punkt 26).

168 Käesoleval juhul nõuab kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkt b, et asjasse puutuvad teenuseosutajad, kes soovivad Ungaris osutada kõrgharidusteenuseid püsiva tegevuskoha kaudu, pakuksid nende asukohariigis tegelikult kõrgharidustaseme õpet.

169 Selline nõue võib aga muuta asutamisvabaduse kasutamise Ungaris vähem atraktiivseks teise liikmesriigi kodanike jaoks, kes soovivad asuda Ungaris kõrgharidusteenuseid osutama.

170 Järelikult kujutab asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue endast asutamisvabaduse piirangut ELTL artikli 49 tähenduses.

3) Põhjenduse olemasolu

i) Poolte argumendid

171 Ungari väidab kõigepealt, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue on vajalik avaliku korra säilitamiseks ja pettusel põhinevate tavade takistamiseks. Lisaks on see nõue vajalik, et tagada Ungaris asjasse puutuvate asutuste pakutava hariduse kvaliteet, seda enam, et nende asutuste väljastatud diplomid on ametlikud dokumendid, mis tekitavad õiguslikke tagajärgi.

172 Kõnealune liikmesriik väidab seejärel, et nimetatud nõue on vahend, mis võimaldab sobival viisil tagada nende eesmärkide järgimise, kuna pädev asutus saab niiviisi veenduda selles, et teenuseosutaja asukohariigis eksisteerib reaalne ja õiguspärane tegevus, ning selle nõude eesmärk on tagada Ungaris kõrge kvaliteediga ülikooliharidus.

173 Samas märgib Ungari, et praktikas piirduvad tema ametiasutused sellega, et nad kontrollivad kõrgharidustaseme õpet, juba väljaantud diplomeid, nende diplomite alusel läbitud õpet, nimelt õppetingimusi ja õppekava, ning seda õpet läbiviivate õppejõudude kvalifikatsiooni.

174 Lõpuks väidab ta, et ei eksisteeri vähem piiravat meedet, kuna eesmärki tagada kõrgetasemeline kõrgharidus on võimalik saavutada üksnes siis, kui kontrollitakse asutuse tegevust tema asukohariigis. Kuna kõrgharidust ei ole liidu tasandil ühtlustatud, on liikmesriikidel selles osas igal juhul märkimisväärne otsustamisruum.

175 Komisjon väidab kõigepealt, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue ei vasta ühelegi Ungari poolt välja toodud eesmärgile. Nimelt ei ole Ungari esitanud ühtegi veenvat argumenti põhjuste kohta, miks see nõue on põhjendatud ja nende eesmärkidega proportsionaalne, ega ole isegi märkinud, milles seisnevad kuritarvitused, mida selle nõudega saab takistada.

176 Komisjon väidab eelkõige, et nimetatud nõue ei ole asjakohane, kuna asjaomase asutuse asukohariigis pakutava hariduse kvaliteedi tase ei anna mingit teavet Ungaris osutatava teenuse kvaliteedi kohta. Lisaks, kui nõude eesmärk on tõepoolest ära hoida pettusi ja kuritarvitusi, siis oleks Ungari pidanud vastu võtma sellekohased erinormid.

177 Lõpuks väidab komisjon, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue on ebaproportsionaalne. Nimelt on vähem piiravateks alternatiivseteks lahendusteks teabe vahetamine asjaomase haridusasutuse asukohariigi kvaliteedi tagamise asutuste ja/või akrediteerimisasutustega, nagu soovitatakse nõukogu 20. mai 2014. aasta järeldustes, milles käsitletakse kvaliteedi tagamist hariduse ja koolituse toetamiseks (ELT 2014, C 183, lk 30), ning kõrgharidusasutustevaheline tõhustatud koostöö EMPs.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

178 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt saab asutamisvabadust piirav meede olla lubatud üksnes tingimusel, et esiteks on see põhjendatud ülekaaluka üldise huviga, ja teiseks järgib see proportsionaalsuse põhimõtet, mis tähendab, et meede on sobiv, et tagada taotletava eesmärgi saavutamine ühtselt ja süstemaatiliselt, ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (23. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 166).

179 Lisaks peab asjaomane liikmesriik tõendama, et need kumulatiivsed tingimused on täidetud (18. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (ühingute läbipaistvus), C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 77).

180 Käesoleval juhul tugineb Ungari esiteks vajadusele säilitada avalik kord.

181 Sellega seoses tuleb kõigepealt meenutada, et aluslepingutega tagatud põhivabaduste raames võib avaliku korra kaalutlustele tugineda üksnes siis, kui esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi (19. juuni 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, punkt 50).

182 Ungari väidab aga üksnes, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue võimaldab pädeval asutusel veenduda selles, et asjaomase teenuseosutaja asukohariigis eksisteerib reaalne ja õiguspärane tegevus. Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 154, ei ole Ungari seega esitanud ühtegi argumenti, mis tõendaks konkreetselt ja üksikasjalikult, kuidas kujutaks see, kui tema territooriumil pakuvad kõrgharidustaseme õpet sellised asutused, selle nõude mittetäitmise korral tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda Ungari ühiskonna põhihuvi.

183 Seega tuleb järeldada, et sellise ohu olemasolu ei ole käesoleval juhul tõendatud.

184 Teiseks viitab Ungari eesmärgile takistada pettusel põhinevaid tavasid. Oma argumente lähemalt põhjendamata näib see liikmesriik arvavat, et välismaiste kõrgharidusasutuste pääsuga Ungari turule kaasneb selliste tavade tekkimise risk.

185 Kuid üldisele eeldusele tuginedes ei ole Ungari tõendanud – hoolimata tal lasuvast tõendamiskoormusest, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 179 – seda, milles selline risk konkreetselt seisneb, ega seda, kuidas võimaldab asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue seda vältida.

186 Nagu märkis sisuliselt kohtujurist oma ettepaneku punktis 185, ei ole Ungari igal juhul selgitanud, miks ei saaks pettusel põhinevate tavade takistamise eesmärki saavutada sellega, kui teenuseosutajal, kes ei paku oma asukohaliikmesriigis eelnevalt kõrgharidustaseme õpet, oleks lubatud mis tahes muul viisil tõendada, et ta järgib selle riigi õigusnorme ja on muidu usaldusväärne.

187 Kolmandaks võib Ungari viidatud eesmärgiga tagada kõrge kvaliteediga kõrgharidustaseme õpe tõepoolest põhjendada asutamisvabaduse piiranguid (vt selle kohta 13. novembri 2003. aasta kohtuotsus Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punkt 46).

188 Siiski tuleb nentida, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue ei sisalda ühtegi täpsustust selle kohta, milline peab olema selle õppe kvaliteet, mida välismaine asutus pakub oma asukohaliikmesriigis, ning samuti märkida, et see nõue ei mõjuta ka kuidagi Ungaris pakutava õppe kvaliteeti, mistõttu ei saa kõnealune nõue igal juhul tagada selle eesmärgi saavutamist.

189 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõuet ei saa põhjendada Ungari argumentidega, mis põhinevad avaliku korra säilitamisel, ega argumentidega, mis põhinevad ülekaaluka üldise huvi kaalutlustel, milleks on pettusel põhinevate tavade takistamine ja vajadus tagada kõrge kvaliteediga kõrgharidustaseme õpe.

190 Seega tuleb järeldada, et kuna Ungari võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis b ette nähtud meetme, siis on ta osas, milles see säte on kohaldatav teises liikmesriigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud ELTL artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

c) Direktiivi 2006/123 artikkel 16 ja teise võimalusena ELTL artikkel 56

1) Direktiivi 2006/123 kohaldatavus

i) Poolte argumendid

191 Ungari väidab, et õpet, mida pakuvad haridusasutused, keda rahastatakse peamiselt erasektori rahalistest vahenditest, ei saa kvalifitseerida „majandustegevuseks“ direktiivi 2006/123 artikli 4 punkti 1 tähenduses, kui õpetamistegevust rahastab – nagu CEU puhul – teenuseosutaja ise. Järelikult ei ole see direktiiv käesolevas asjas kohaldatav.

192 Komisjon väidab, et vastavalt direktiivi 2006/123 artiklile 2 ja selle direktiivi artikli 4 punktile 1, mis viitab EL toimimise lepingus sätestatud teenuste määratlusele, hõlmab selle direktiivi kohaldamisala õpet ja koolitust, mida rahastatakse peamiselt eravahenditest. Järelikult on Ungaris ajutiselt õpetamise ja teadusuuringutega tegelevatel eraõiguslikel asutustel õigus tugineda teenuste osutamise vabadusele selle direktiivi alusel.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

193 Direktiivi 2006/123 artikli 2 lõige 1 näeb ette, et direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

194 Direktiivi artikli 4 punkti 1 kohaselt on „teenus“ ELTL artiklis 57 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest.

195 Käesoleval juhul puudutab kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkt b üldiselt haridusteenuseid, mida välismaised kõrgharidusasutused saavad Ungaris osutada, ja järelikult ka tasu eest õppe pakkumist. See pakkumine on aga „majandustegevus“ direktiivi 2006/123 artikli 4 punkti 1 tähenduses. Järelikult on see direktiiv käesolevas asjas kohaldatav.

2) Piirangu olemasolu

i) Poolte argumendid

196 Komisjon väidab, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue kujutab endast osas, milles see puudutab ka kõrgharidusasutusi, kes kavatsevad osutada Ungaris piiriüleseid teenuseid, direktiivi 2006/123 artikliga 16 tagatud teenuste osutamise vabaduse piirangut. Teise võimalusena väidab komisjon, et see nõue on vastuolus ELTL artikliga 56.

197 Ungari vaidleb nendele väidetele vastu.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

198 Kõigepealt tuleb meenutada, et direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 1 teise lõigu kohaselt tagab liikmesriik, kus teenust osutatakse, oma territooriumil muu hulgas vabaduse teenuste osutamise valdkonnas tegutsemiseks.

199 Käesoleval juhul nõuab kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkt b asjaomastelt asutustelt, et nad pakuksid nende asukohariigis kõrgharidustaseme õpet.

200 Direktiivi 2006/123 arvestades piirab selline nõue osas, milles see kehtestab teises liikmesriigis asuvatele teenuseosutajatele täiendava tingimuse, nende õigust pakkuda Ungaris vabalt kõrgharidustaseme õpet nii juhul, kui nad soovivad tegutseda kõigepealt pigem Ungaris kui nende asukohaliikmesriigis, kui ka juhul, kui nad kavatsevad tegeleda sellise tegevusega üksnes Ungaris.

3) Põhjenduse olemasolu

i) Poolte argumendid

201 Ungari väidab, et asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue on vajalik avaliku korra säilitamiseks. Sellega seoses viitab Ungari *mutatis mutandis* oma argumentidele ELTL artikli 49 rikkumise väite kohta.

202 Komisjon leiab, et Ungari ei ole tõendanud, et liikmesriigis asutatud kõrgharidusasutuste poolt ajutiselt osutatavad haridusteenused mõjutaksid Ungaris avalikku korda, nagu on nõutud direktiivi 2006/123 artikli 16 lõikes 3.

ii) Euroopa Kohtu hinnang

203 Direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 3 kohaselt võib liikmesriik, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestada nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra ja avaliku julgeolekuga seotud põhjustega ning on kooskõlas artikli 16 lõikega 1.

204 Siiski tuleb meenutada, nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 181 viidatud kohtupraktikast, millele viitab direktiivi 2006/123 põhjendus 41, et avaliku korra ja julgeoleku kaalutlused eeldavad eelkõige seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Kuid nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 154 ja 182, ei ole Ungari esitanud ühtegi argumenti, mis tõendaks konkreetselt ja üksikasjalikult, kuidas kujutab teises liikmesriigis asuvate õppeasutuste tegelemine kõrgharidusega tema territooriumil, kui ei ole täidetud asjaomase asutuse asukohariigis õpetamise nõue, endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda Ungari ühiskonna põhihuvi.

205 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et seda nõuet ei saa põhjendada direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 3 alusel.

206 Eeltoodust tuleneb, et kuna Ungari võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis b ette nähtud meetme, siis on ta osas, milles see säte on kohaldatav teises liikmesriigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud direktiivi 2006/123 artiklist 16 tulenevaid kohustusi. Järelikult ei ole vaja analüüsida, kas see liikmesriik on rikkunud ELTL artiklit 56, kuna komisjon esitas sellise rikkumise väite üksnes teise võimalusena.

207 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et kuna Ungari võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis b ette nähtud meetme, siis on ta osas, milles see säte on kohaldatav WTO liikmeks olevas kolmandas riigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi, ning osas, milles see säte on kohaldatav teises liikmesriigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud ELTL artiklist 49 ja direktiivi 2006/123 artiklist 16 tulenevaid kohustusi.

3. Harta artikkel 13, artikli 14 lõige 3 ja artikkel 16

a) Harta kohaldatavus

1) Poolte argumendid

208 Komisjon väidab, et kui liikmesriigid täidavad oma kohustusi, mis tulenevad sellistest liidu sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest nagu GATS, siis kohaldavad nad liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, mistõttu on nad kohustatud järgima harta sätteid.

209 Lisaks, kuna kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punkt b piirab EL toimimise lepingu, direktiivi 2006/123 ja GATSiga tagatud põhivabadusi, peab see säte olema hartaga kooskõlas.

210 Ungari väidab esiteks, et riigisisest meedet, mis rikub kohustusi, mille liikmesriigid on GATSi raames võtnud, ei saa käsitada liidu õiguse kohaldamise meetmena harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

211 Teiseks, kuna selle liikmesriigi arvates ei ole käesolevas asjas kohaldatavad ei teenuste osutamise vabadust käsitlevad EL toimimise lepingu sätted ega direktiivi 2006/123 sätted ning järelikult ei kujuta vaidlusalused meetmed endast piirangut, mis rikuks EL toimimise lepinguga või direktiiviga 2006/123 tagatud põhivabadusi, siis ei kuulu need meetmed liidu õiguse kohaldamisalasse, mistõttu ei ole harta asjakohane.

2) Euroopa Kohtu hinnang

212 Seoses liikmesriikide tegevusega on harta kohaldamisala määratletud selle artikli 51 lõikes 1 nii, et harta sätted on liikmesriikidele ette nähtud üksnes „liidu õiguse kohaldamise korral".

213 Mis puudutab käesolevat kohtuasja, siis esiteks, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 71, on GATS liidu õiguse osa. Sellest järeldub, et kui liikmesriigid täidavad oma GATSist tulenevaid kohustusi, sealhulgas selle lepingu XVII artikli lõikest 1 tulenevat kohustust, siis kohaldavad nad liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

214 Teiseks, kui liikmesriik väidab, et tema võetud meede, mis piirab EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadust, on liidu õiguses tunnustatud ülekaaluka üldise huviga põhjendatud, siis tuleb sellist meedet pidada liidu õigust kohaldavaks harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, mistõttu peab see meede olema kooskõlas hartaga tunnustatud põhiõigustega (18. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (ühingute läbipaistvus), C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika). Sama kehtib direktiivi 2006/123 artikli 16 puhul.

215 Järelikult peavad vaidlusalused meetmed olema kooskõlas hartaga tagatud põhiõigustega.

216 Neil asjaoludel tuleb kontrollida, kas need meetmed piiravad komisjoni viidatud põhiõigusi, ja kui see on nii, siis kas need meetmed on siiski põhjendatud, nagu väidab Ungari.

b) Asjasse puutuvate põhiõiguste piirangute olemasolu

1) Poolte argumendid

217 Komisjoni sõnul riivavad vaidlusalused meetmed esiteks harta artikliga 13 tagatud akadeemilist vabadust ning teiseks haridusasutuste asutamise vabadust ja ettevõtlusvabadust, mida on vastavalt tunnustatud harta artikli 14 lõikes 3 ja artiklis 16.

218 Seoses akadeemilise vabadusega leiab see institutsioon, et need meetmed mõjutavad asjasse puutuvate välismaiste kõrgharidusasutuste võimalust teha Ungaris vabalt teadusuuringuid ning levitada teadusvaldkonna teadmisi ja saavutusi.

219 Mis puudutab haridusasutuste asutamise vabadust ja ettevõtlusvabadust, siis leiab komisjon, et vaidlusalused meetmed piiravad isikute õigust tegeleda äritegevusega ja ettevõtjate õigust teatavale stabiilsusele oma tegevuses.

220 Ungari väidab seoses akadeemilise vabadusega, et asjaolu, et kõrgharidusasutus peab täitma teatavaid õiguslikke kohustusi, ei mõjuta asjaomase asutuse ega tema töötajate akadeemilist vabadust. Nimelt ei mõjuta sellised kohustused tingimata teadustööga tegelemise võimalust ei institutsioonilisest ega isiklikust seisukohast lähtudes.

221 Seoses haridusasutuste asutamise vabaduse ja ettevõtlusvabadusega ei vaidle Ungari sisuliselt vastu sellele, et vaidlusalused meetmed piiravad neist esimese vabaduse kasutamist.

2) Euroopa Kohtu hinnang

222 Mis puudutab esiteks akadeemilist vabadust, siis seda on üldises sõnastuses tunnustatud harta artikli 13 teises lauses, mis näeb ette, et „[a]kadeemilist vabadust austatakse".

223 Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooniga (edaspidi „EIÕK“) tagatud õigustele, samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud.

224 On tõsi, et EIÕK tekstis ei ole viidatud akadeemilisele vabadusele. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast tuleneb siiski, et seda vabadust seostatakse eelkõige õigusega sõnavabadusele, mis on sätestatud EIÕK artiklis 10 (EIK 15. aprilli 2014. aasta otsus Hasan Yazıcı *vs.* Türgi, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, punktid 55 ja 69, ning EIK 27. mai 2014. aasta otsus Mustafa Erdoğan jt *vs.* Türgi, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, punktid 40 ja 46), mida kinnitab ka harta artikli 13 selgitus, mis on ära toodud selgitustes põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17).

225 Sellest spetsiifilisest vaatepunktist peab akadeemiline vabadus nii teadusuuringutes kui ka õppetegevuses tagama sõna- ja tegevusvabaduse, teabe edastamise vabaduse, samuti vabaduse otsida ja levitada piiranguteta teadmisi ja tõde, kusjuures tuleb täpsustada, et see vabadus ei ole piiratud akadeemiliste või teaduslike uuringutega, vaid see laieneb ka ülikoolide vabadusele väljendada vabalt oma seisukohti ja arvamusi (EIK 27. mai 2014. aasta otsus Mustafa Erdoğan jt *vs.* Türgi, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, punkt 40).

226 Kuid nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 145 ja 146, tuleb mõistet „akadeemiline vabadus“ siiski mõista laiemalt.

227 Selleks et selgitada akadeemilise vabaduse eri aspekte ja teha kindlaks, kas vaidlusalused meetmed kujutavad endast selle vabaduse piiranguid, peab Euroopa Kohus vajalikuks võtta arvesse Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 30. juunil 2006 vastu võetud soovituse 1762 (2006) „Akadeemiline vabadus ja ülikoolide autonoomia“ sisu, millest nähtub, et akadeemiline vabadus hõlmab ka institutsioonilist ja organisatsioonilist mõõdet ning seotus taristuga on õpetamise ja teadustöö oluline tingimus. Asjakohane on ka Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsiooni (UNESCO) peakonverentsi 29. istungjärgul, mis toimus 21. oktoobrist kuni 12. novembrini 1997 Pariisis, 11. novembril 1997 vastu võetud õppejõudude staatust käsitleva soovituse punkt 18, mille kohaselt „[a]utonoomia on akadeemilise vabaduse institutsiooniline väljendus ja vajalik eeltingimus selleks, et õppejõud ja kõrgkoolid saaksid täita oma ülesandeid“. Soovituse punktis 19 on täpsustatud, et „[l]iikmesriikide kohustus on kaitsta kõrgkoolide autonoomiat mis tahes ohu eest, olenemata sellest, kust oht pärineb“.

228 Eeltoodut arvestades tuleb asuda seisukohale, et vaidlusalused meetmed võivad ohustada asjasse puutuvate välismaiste kõrgharidusasutuste akadeemilist tegevust Ungari territooriumil ning seega jätta asjaomased ülikoolid ilma autonoomsest taristust, mis on vajalik nende teadusuuringuteks ja pedagoogiliseks tegevuseks. Järelikult piiravad need meetmed harta artikliga 13 kaitstud akadeemilist vabadust.

229 Mis puudutab teiseks haridusasutuste asutamise vabadust ja ettevõtlusvabadust, siis need on sätestatud vastavalt harta artikli 14 lõikes 3 ja artiklis 16.

230 Harta artikli 14 lõige 3 näeb ette, et vabadust asutada demokraatia põhimõtetest lähtudes haridusasutusi austatakse selle vabaduse kasutamist reguleerivate riigisiseste õigusaktide kohaselt.

231 Lisaks on harta artiklis 16 sätestatud, et ettevõtlusvabadust tunnustatakse liidu õiguse ning riigisiseste õigusaktide ja tavade kohaselt.

232 Kõigepealt tuleb märkida, et nagu nähtub selgitustest põhiõiguste harta kohta, on avalik-õiguslike või eraõiguslike haridusasutuste asutamise vabadus tagatud kui ettevõtlusvabaduse üks aspekt, mistõttu tuleb neid analüüsida koos.

233 Sellega seoses tuleb märkida, et vaidlusalused meetmed võivad olenevalt olukorrast muuta ebakindlaks või isegi välistada võimaluse luua Ungaris kõrgharidusasutus või jätkata seal juba olemasoleva asutuse tegevust.

234 Järelikult tuleb neid meetmeid pidada sellisteks, mis piiravad nii harta artikli 14 lõikega 3 tagatud haridusasutuste asutamise vabadust kui ka harta artikliga 16 tagatud ettevõtlusvabadust.

c) Põhjenduse olemasolu

1) Poolte argumendid

235 Ungari väidab, et vaidlusalused meetmed on harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõudeid arvestades põhjendatud.

236 Mis puudutab eelkõige haridusasutuste asutamise vabadust ja ettevõtlusvabadust, siis väidab see liikmesriik, et neid vabadusi tuleb kasutada demokraatia põhimõtetest lähtudes ning nende kasutamist reguleerivate riigisiseste õigusaktide kohaselt. Seega ei saa liikmesriigile ette heita ühtegi õigusvastast piirangut, kui ta reguleerib majandustegevust eesmärgiga võimaldada teistel õigussubjektidel neid vabadusi kasutada.

237 Komisjon väidab, et piirangud, mida vaidlusaluste meetmetega kehtestatakse harta artiklis 13, artikli 14 lõikes 3 ja artiklis 16 ette nähtud vabadustele, ei ole harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõudeid arvestades põhjendatud.

238 Nimelt ei ole Ungari käesoleval juhul tõendanud ei seda, et vaidlusaluste meetmetega akadeemilisele vabadusele ja haridusasutuste asutamise vabadusele kehtestatud piirangud vastavad liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi, ega ka seda, et need piirangud on proportsionaalsed.

2) Euroopa Kohtu hinnang

239 Harta artikli 52 lõige 1 näeb ette, et hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

240 Käesolevas asjas leidis Euroopa Kohus käesoleva kohtuotsuse punktides 132, 138, 154, 155 ja 189, et vaidlusaluseid meetmeid ei põhjenda ükski liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuv eesmärk, millele Ungari viitas.

241 Sellest tuleneb, et need meetmed, millega piiratakse harta artiklis 13, artikli 14 lõikes 3 ja artiklis 16 sätestatud õigusi, nagu Euroopa Kohus leidis käesoleva kohtuotsuse punktides 228 ja 234, ei vasta igal juhul nendele üldise huvi eesmärkidele.

242 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb konstateerida, et kuna Ungari võttis vaidlusalused meetmed, siis on ta rikkunud harta artiklist 13, artikli 14 lõikest 3 ja artiklist 16 tulenevaid kohustusi.

243 Eelnevatest kaalutlustest lähtudes tuleb järeldada, et kuna Ungari:

– võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis a ette nähtud meetme, siis on ta rikkunud GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi;

– võttis kõrgharidusseaduse § 76 lõike 1 punktis b ette nähtud meetme, siis on ta osas, milles see säte on kohaldatav WTO liikmeks olevas kolmandas riigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud GATS XVII artiklist tulenevaid kohustusi, ning osas, milles see säte on kohaldatav teises liikmesriigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud ELTL artiklist 49 ja direktiivi 2006/123 artiklist 16 tulenevaid kohustusi;

– võttis vaidlusalused meetmed, siis on ta rikkunud harta artiklist 13, artikli 14 lõikest 3 ja artiklist 16 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

244 Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud kandma kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud Ungari kahjuks, jäetakse kohtukulud vastavalt komisjoni nõudele Ungari kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Kuna Ungari võttis 2011. aasta seaduse nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény) (muudetud 2017. aasta seadusega nr XXV, millega muudetakse 2011. aasta seadust nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény)) § 76 lõike 1 punktis a ette nähtud meetme, mille kohaselt võivad väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda asuvad välismaised kõrgharidusasutused korraldada Ungaris diplomiga päädivat õpet üksnes siis, kui Ungari valitsuse ja välismaise kõrgharidusasutuse asukohariigi valitsus on kokku leppinud, et nad on seotud rahvusvahelise lepinguga, siis on Ungari rikkunud oma kohustusi, mis tulenevad Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu, mis kirjutati alla Marrakechis ja kiideti heaks nõukogu 22. detsembri 1994. aasta otsusega 94/800/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse nimel sõlmitavaid tema pädevusse kuuluvaid küsimusi puudutavaid kokkuleppeid, mis saavutati mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay voorus (1986–1994), lisas 1 B toodud teenustekaubanduse üldlepingu XVII artiklist.**

2. **Kuna Ungari võttis 2011. aasta seaduse nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény) (muudetud 2017. aasta seadusega nr XXV, millega muudetakse 2011. aasta seadust nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény)) § 76 lõike 1 punktis b ette nähtud meetme, mille kohaselt võivad välismaised kõrgharidusasutused tegutseda Ungaris üksnes siis, kui nad pakuvad kõrgharidustaseme õpet oma asukohariigis, on Ungari osas, milles see säte on kohaldatav Maailma Kaubandusorganisatsiooni liikmeks olevas kolmandas riigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu, mis kirjutati alla Marrakechis ja kiideti heaks otsusega 94/800, lisas 1 B toodud teenustekaubanduse üldlepingu XVII artiklist tulenevaid kohustusi, ning osas, milles see säte on kohaldatav teises liikmesriigis asuvate kõrgharidusasutuste suhtes, rikkunud ELTL artiklist 49 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artiklist 16 tulenevaid kohustusi.**

3. **Kuna Ungari võttis 2011. aasta seaduse nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény) (muudetud 2017. aasta seadusega nr XXV, millega muudetakse 2011. aasta seadust nr CCIV riikliku kõrgharidustaseme õppe kohta (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi**

XXV. törvény)) § 76 lõike 1 punktides a ja b ette nähtud meetmed, siis on Ungari rikkunud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 13, artikli 14 lõikest 3 ja artiklist 16 tulenevaid kohustusi.

4. Mõista kohtukulud välja Ungarilt.

Allkirjad