Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 oktober 2020*

Inhoud

I. Toepasselijke bepalingen 5

A. WTO-recht 5

1. Overeenkomst tot oprichting van de WTO 5

2. GATS 5

3. Memorandum van overeenstemming betreffende de beslechting van geschillen 7

B. Unierecht 9

C. Hongaars recht 10

II. Precontentieuze procedure 11

III. Beroep 12

A. Ontvankelijkheid 12

1. Argumenten van partijen 12

2. Beoordeling door het Hof 13

B. Bevoegdheid van het Hof 15

1. Argumenten van partijen 15

2. Beoordeling door het Hof 16

C. Ten gronde 19

1. Vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst 19

a) Gevolgen van de verbintenis van Hongarije op het gebied van hogeronderwijsdiensten in het licht van de regel van nationale behandeling in artikel XVII GATS 19

* Procestaal: Hongaars.

1) Argumenten van partijen 19

2) Beoordeling door het Hof 20

b) Wijziging van de mededingingsvoorwaarden ten gunste van soortgelijke nationale dienstverrichters 22

1) Argumenten van partijen 22

2) Beoordeling door het Hof 22

c) Rechtvaardiging op grond van artikel XIV GATS 23

1) Argumenten van partijen 23

2) Beoordeling door het Hof 23

2. Vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling 25

a) Artikel XVII GATS 25

1) Wijziging van de mededingingsvoorwaarden ten gunste van soortgelijke nationale dienstverrichters 25

i) Argumenten van partijen 25

ii) Beoordeling door het Hof 26

2) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond 26

i) Argumenten van partijen 26

ii) Beoordeling door het Hof 27

b) Artikel 49 VWEU 27

1) Toepasselijkheid van artikel 49 VWEU 27

i) Argumenten van partijen 27

ii) Beoordeling door het Hof 27

2) Bestaan van een beperking 28

i) Argumenten van partijen 28

ii) Beoordeling door het Hof 28

3) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond 29

i) Argumenten van partijen 29

ii) Beoordeling door het Hof 30

c) Artikel 16 van richtlijn 2006/123 en, subsidiair, artikel 56 VWEU 31

1) Toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 31

i) Argumenten van partijen 31

ii) Beoordeling door het Hof 31

2) Bestaan van een beperking 32

i) Argumenten van partijen 32

ii) Beoordeling door het Hof 32

3) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond 32

i) Argumenten van partijen 32

ii) Beoordeling door het Hof 33

3. Artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest 33

a) Toepasselijkheid van het Handvest 33

1) Argumenten van partijen 33

2) Beoordeling door het Hof 34

b) Bestaan van beperkingen van de betrokken grondrechten 34

1) Argumenten van partijen 34

2) Beoordeling door het Hof 35

c) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond 36

1) Argumenten van partijen 36

2) Beoordeling door het Hof 37

Kosten 37

„Niet-nakoming – Ontvankelijkheid – Bevoegdheid van het Hof – Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten – Artikel XVI – Markttoegang – Lijst van specifieke verbintenissen – Voorwaarde van het bestaan van een vergunning – Artikel XX, lid 2 – Artikel XVII – Nationale behandeling – In een derde staat gevestigde dienstverrichter – Nationale wettelijke regeling van een lidstaat waarbij voorwaarden worden opgelegd voor het verrichten van hogeronderwijsdiensten op zijn grondgebied – Vereiste dat er een internationale overeenkomst is gesloten met de staat van vestiging van de dienstverrichter – Vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de dienstverrichter – Wijziging van de mededingingsvoorwaarden ten gunste van de nationale dienstverrichters – Rechtvaardiging – Openbare orde – Voorkomen van misleidende praktijken – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Richtlijn 2006/123/EG – Diensten op de interne markt – Artikel 16 – Artikel 56 VWEU – Vrij verrichten van diensten – Bestaan van een

beperking – Rechtvaardiging – Dwingende reden van algemeen belang – Openbare orde – Voorkómen van misleidende praktijken – Kwalitatief hoogstaand onderwijs – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 13 – Academische vrijheid – Artikel 14, lid 3 – Vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten – Artikel 16 – Vrijheid van ondernemerschap – Artikel 52, lid 1”

In zaak C-66/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 1 februari 2018,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester en K. Talabér-Ritz als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan en S. Rodin, kamerpresidenten, E. Juhász, J. Malenovský (rapporteur), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 maart 2020,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof:

– vast te stellen dat Hongarije, door bij § 76, lid 1, onder a), van de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs) (*Magyar Közlöny* 2011/165), zoals gewijzigd bij de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (wet nr. XXV van 2017 tot wijziging van wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), die door het Hongaarse parlement is vastgesteld op 4 april 2017 (*Magyar Közlöny* 2017/53) (hierna: „wet op het hoger onderwijs”), de mogelijkheid voor buiten de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigde buitenlandse hogeronderwijsinstellingen om onderwijsdiensten aan te bieden, afhankelijk te stellen van het vereiste dat er een internationale overeenkomst is gesloten, de verplichtingen niet is nagekomen

die op hem rusten krachtens artikel XVII van de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (hierna: „GATS"), opgenomen in bijlage 1 B bij de te Marrakesh ondertekende Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die is goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (hierna: „Overeenkomst tot oprichting van de WTO");

– vast te stellen dat Hongarije, door bij § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs van buitenlandse hogeronderwijsinstellingen te verlangen dat zij in hun land van oorsprong hoger onderwijs aanbieden, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 16 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36), en, in elk geval, krachtens de artikelen 49 en 56 VWEU en artikel XVII GATS;

– vast te stellen dat Hongarije, door bij § 76, lid 1, onder a) en b), van de wet op het hoger onderwijs de voornoemde maatregelen (hierna: „litigieuze maatregelen") op te leggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), en

– Hongarije te verwijzen in de kosten.

I. Toepasselijke bepalingen

A. WTO-recht

1. Overeenkomst tot oprichting van de WTO

2 Artikel XVI, lid 4, van de Overeenkomst tot oprichting van de WTO bepaalt:

„Elk lid waarborgt dat zijn wetten, voorschriften en administratieve procedures overeenstemmen met zijn verplichtingen zoals bepaald in de aangehechte overeenkomsten."

2. GATS

3 Artikel I, leden 1 tot en met 3, GATS luidt:

„1. Deze overeenkomst is van toepassing op maatregelen van leden die de handel in diensten schaden.

2. De handel in diensten wordt voor de toepassing van deze overeenkomst gedefinieerd als de verlening van een dienst:

[…]

c) door een dienstverlener van een lid, via een commerciële aanwezigheid op het grondgebied van een ander lid;

[…]

3. Voor de toepassing van deze overeenkomst:

a) betekent ‚maatregelen van leden' maatregelen genomen door:
   i) centrale, regionale of lokale overheden en autoriteiten; en
   ii) niet-gouvernementele organisaties bij de uitoefening van door centrale, regionale of lokale overheden of autoriteiten gedelegeerde bevoegdheden.

Ieder lid neemt voor de uitvoering van zijn verplichtingen en verbintenissen ingevolge deze overeenkomst alle redelijke maatregelen waartoe hij bevoegd is om ervoor te zorgen dat deze op zijn grondgebied door regionale en lokale overheden en autoriteiten, alsmede niet-gouvernementele organisaties in acht worden genomen;

[…]"

4 Artikel XIV GATS bepaalt:

„Onder voorbehoud dat de hieronder bedoelde maatregelen niet zodanig worden toegepast dat zij een middel vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen waar gelijksoortige omstandigheden heersen of tot een verkapte beperking van de handel in diensten, wordt geen bepaling in deze overeenkomst uitgelegd als een beletsel voor het vaststellen of toepassen door een lid van maatregelen:

a) die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de openbare zeden of de handhaving van de openbare orde;

[…]

c) die noodzakelijk zijn voor de handhaving van wetten of voorschriften die niet strijdig zijn met de bepalingen van deze overeenkomst, met inbegrip van die welke betrekking hebben op:
   i) het voorkomen van misleidende of frauduleuze praktijken of middelen om de gevolgen van de niet-nakoming van dienstenovereenkomsten te compenseren;

[…]"

5 De artikelen XVI tot en met XVIII GATS maken deel uit van deel III van deze overeenkomst, met het opschrift „Specifieke verbintenissen".

6 Artikel XVI GATS, „Markttoegang", bepaalt:

„1. Wat markttoegang via de in artikel I genoemde vormen van dienstverlening betreft, geeft elk lid diensten en dienstverleners van een ander lid geen ongunstiger behandeling dan die waarin is voorzien in de voorwaarden en beperkingen die zijn overeengekomen en in zijn lijst opgenomen.

2. In sectoren waarvoor verbintenissen betreffende markttoegang worden aangegaan, worden de volgende maatregelen door een lid niet gehandhaafd noch genomen, noch op basis van een regionale onderverdeling, noch voor zijn gehele grondgebied, tenzij in zijn lijst anders is bepaald:

a) beperkingen van het aantal dienstverleners in de vorm van numerieke quota, monopolies, exclusieve dienstverleners dan wel in de vorm van de eis van een onderzoek naar economische behoeften;

b) beperkingen van de totale waarde van transacties of activa in verband met diensten in de vorm van numerieke quota dan wel de eis van een onderzoek naar economische behoeften;

c) beperkingen van het totale aantal dienstentransacties of de totale hoeveelheid geleverde diensten, in bepaalde numerieke eenheden uitgedrukt in de vorm van quota of de eis van een onderzoek naar economische behoeften;

d) beperkingen van het totale aantal natuurlijke personen dat in een bepaalde dienstensector mag werken of dat een dienstverlener in dienst mag hebben en die nodig zijn voor, en zich rechtstreeks bezighouden met de verlening van een specifieke dienst in de vorm van numerieke quota of de eis van een onderzoek naar economische behoeften;

e) maatregelen die het verlenen van diensten tot bepaalde rechtsvormen of joint ventures beperken;

f) beperkingen van de participatie van buitenlands kapitaal in termen van een maximumpercentage voor buitenlands aandeelhouderschap of de totale waarde van individuele of totale buitenlandse investeringen."

7 In artikel XVII GATS, met als opschrift „Nationale behandeling", is het volgende bepaald:

„1. Wat de in zijn lijst opgenomen sectoren aangaat, en onder voorbehoud van de daarin vermelde voorwaarden en kwalificaties, behandelt ieder lid diensten en dienstverleners van andere leden niet ongunstiger dan zijn eigen soortgelijke diensten en dienstverleners in verband met alle maatregelen die de dienstverlening raken.

2. Een lid kan aan de verplichting van lid 1 voldoen door diensten en dienstverleners van de andere leden hetzij formeel op gelijke wijze als de eigen soortgelijke diensten en dienstverleners te behandelen hetzij deze formeel een verschillende behandeling te geven.

3. Een formeel gelijke of een formeel verschillende behandeling wordt als ongunstiger beschouwd indien deze de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van diensten en dienstverlening van het lid ten opzichte van soortgelijke diensten of dienstverleners van een ander lid."

8 In artikel XX, leden 1 en 2, GATS staat te lezen:

„1. Ieder lid stelt een lijst op van de specifieke verbintenissen die het op grond van deel III van deze overeenkomst aangaat. Met betrekking tot de sectoren waarvoor dergelijke verbintenissen zijn aangegaan, wordt in iedere lijst het volgende vermeld:

a) de voorwaarden voor en de beperkingen op de markttoegang;

b) de voorwaarden en kwalificaties voor nationale behandeling;

[…]

2. Maatregelen die zowel met artikel XVI als artikel XVII strijdig zijn worden ingeschreven in de kolom betreffende artikel XVI. In dat geval wordt de inschrijving tevens als voorwaarde of kwalificatie voor de toepassing van artikel XVII beschouwd."

3. Memorandum van overeenstemming betreffende de beslechting van geschillen

9 Het memorandum van overeenstemming inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen in bijlage 2 bij de Overeenkomst tot oprichting van de WTO (hierna: „memorandum van overeenstemming inzake geschillenbeslechting"), bepaalt in artikel 1, lid 1, dat de daarin vervatte

regels en procedures van toepassing zijn op geschillen die worden voorgelegd overeenkomstig de bepalingen inzake overleg en geschillenbeslechting van de in aanhangsel 1 bij de Overeenkomst tot oprichting van de WTO vermelde overeenkomsten, waaronder de GATS.

10 Artikel 3, lid 2, van dit memorandum van overeenstemming luidt:

„Het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO is een hoofdpijler waarmee aan het multilaterale handelsstelsel zekerheid en voorspelbaarheid wordt toegevoegd. De leden erkennen dat het dient ter bescherming van de rechten en verplichtingen van de leden ingevolge de vermelde overeenkomsten en ter verheldering van de bestaande bepalingen van die overeenkomsten in overeenstemming met de gebruikelijke interpretatieregels van het internationaal publiek recht. Aanbevelingen en uitspraken van het [Orgaan voor Geschillenbeslechting] kunnen de in de vermelde overeenkomsten bepaalde rechten en verplichtingen niet aanvullen of beperken."

11 Artikel 11 van dat memorandum van overeenstemming bepaalt:

„De panels hebben tot taak het [Orgaan voor Geschillenbeslechting] bij te staan in de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden ingevolge dit memorandum van overeenstemming en de vermelde overeenkomsten. Het panel dient derhalve de voorgelegde kwestie aan een objectieve beoordeling te onderwerpen, met inbegrip van een objectieve beoordeling van de feiten van de zaak en de toepasbaarheid van en de verenigbaarheid met de desbetreffende vermelde overeenkomsten, en tot de conclusies te komen die het [Orgaan voor Geschillenbeslechting] zullen helpen bij het doen van de aanbevelingen of de uitspraken als bedoeld in de vermelde overeenkomsten. De panels dienen regelmatig overleg te plegen met de partijen bij het geschil en hun voldoende gelegenheid te bieden om tot een wederzijds bevredigende oplossing te komen."

12 Artikel 17 van hetzelfde memorandum van overeenstemming, met als opschrift „Beroep", bepaalt met name:

„6. Een beroep dient zich te beperken tot rechtskwesties die in het rapport van het panel aan de orde kwamen en tot de door het panel gegeven juridische interpretaties.

[…]

13. De beroepsinstantie kan de juridische bevindingen en conclusies van het panel bevestigen, wijzigen of vernietigen.

[…]"

13 Artikel 19, lid 1, van het memorandum van overeenstemming betreffende de beslechting van geschillen luidt als volgt:

„Wanneer een panel of de beroepsinstantie van oordeel is dat een maatregel onverenigbaar is met een vermelde overeenkomst, beveelt het panel of de beroepsinstantie het betrokken lid aan deze maatregel met die overeenkomst in overeenstemming te brengen. Naast zijn c.q. haar aanbevelingen kan het panel of de beroepsinstantie voorstellen op welke wijze het betrokken lid uitvoering zou kunnen geven aan de aanbevelingen."

14 In artikel 21 van dit memorandum van overeenstemming, met het opschrift „Toezicht op de tenuitvoerlegging van aanbevelingen en uitspraken", staat te lezen:

„1. Onmiddellijke naleving van de aanbevelingen of uitspraken van het [Orgaan voor Geschillenbeslechting] is van wezenlijk belang om te zorgen voor een effectieve beslechting van geschillen ten voordele van alle leden.

[…]

3. Op een bijeenkomst van het [Orgaan voor Geschillenbeslechting], gehouden binnen dertig dagen na de aanneming van het rapport van een panel of de beroepsinstantie, stelt het betrokken lid het [Orgaan voor Geschillenbeslechting] in kennis van zijn voornemens ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen en uitspraken van het [Orgaan voor Geschillenbeslechting]. Indien het onmogelijk is de aanbevelingen en uitspraken onmiddellijk na te leven, krijgt het betrokken lid een redelijke termijn om zulks alsnog te doen. […]

[…]

6. Het [Orgaan voor Geschillenbeslechting] ziet toe op de tenuitvoerlegging van de aangenomen aanbevelingen of uitspraken. […]

[…]"

15 Artikel 22, lid 1, van dat memorandum van overeenstemming bepaalt:

„Compensatie en schorsing van concessies of andere verplichtingen zijn tijdelijke maatregelen die kunnen worden gehanteerd ingeval de aanbevelingen of uitspraken niet binnen een redelijke termijn ten uitvoer worden gelegd. […]"

16 Artikel 23, lid 1, van hetzelfde memorandum van overeenstemming luidt:

„Wanneer leden goedmaking verlangen wegens een schending van verplichtingen of een andere wijze van tenietdoen of uitholling van voordelen ingevolge de vermelde overeenkomsten of wegens een belemmering voor de verwezenlijking van een doelstelling van de vermelde overeenkomsten, doen zij een beroep op de regels en procedures van dit memorandum van overeenstemming en nemen zij deze in acht."

B. Unierecht

17 Overweging 41 van richtlijn 2006/123 luidt als volgt:

„Het begrip ‚openbare orde', zoals uitgelegd door het Hof van Justitie [van de Europese Unie], omvat de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, en kan met name onderwerpen in verband met de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen, alsook dierenwelzijn, omvatten. […]"

18 Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 is deze richtlijn van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

19 Artikel 4, punt 1, van deze richtlijn definieert het begrip „dienst" als „elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel [57 VWEU]".

20 Artikel 16 van die richtlijn, met als opschrift „Vrij verrichten van diensten", bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

De lidstaten maken de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

[…]

3. De lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, wordt niet verhinderd om, in overeenstemming met lid 1, eisen aan het verrichten van een dienstenactiviteit te stellen als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. […]”

C. Hongaars recht

21 Volgens § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs mag een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs een opleidingsactiviteit die tot de toekenning van een diploma leidt, alleen op Hongaars grondgebied uitoefenen wanneer „de dwingende toepassing van een internationale overeenkomst inzake de principiële steun voor de activiteit in Hongarije, gesloten tussen de Hongaarse regering en de staat die op grond van de zetel van de buitenlandse instelling voor hoger onderwijs bevoegd is, door de partijen is erkend. In het geval van een federale staat waar niet de centrale regering bevoegd is om de bindende werking van een internationale overeenkomst te erkennen, is een dergelijke overeenkomst gebaseerd op een van tevoren met de centrale regering gesloten overeenkomst” (hierna: „vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst”).

22 Overeenkomstig § 77, lid 2, van de wet op het hoger onderwijs is § 76, lid 1, onder a), van deze wet niet van toepassing op buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs die in een andere lidstaat van de EER zijn gevestigd.

23 § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs bepaalt dat buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs die activiteiten in Hongarije ontplooien, niet alleen als instelling voor hoger onderwijs moeten zijn erkend door de overheid in het land waar zij zijn gevestigd, maar ook „daadwerkelijk een hogeronderwijsopleiding” in het betrokken land moeten aanbieden (hierna: „vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling”).

24 Volgens § 77, lid 3, van de wet op het hoger onderwijs zijn de bepalingen van § 76, lid 1, onder b), van deze wet ook van toepassing op instellingen voor hoger onderwijs die zijn gevestigd in een EER-lidstaat.

25 In § 115, lid 7, van de wet op het hoger onderwijs was bepaald dat de buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs op 1 januari 2018 moesten voldoen aan de voorwaarden van § 76, lid 1, van deze wet, met uitzondering van de federale staten waarvoor een voorafgaande overeenkomst met de centrale regering moest zijn gesloten binnen zes maanden na de publicatie van wet nr. XXV van 2017, dat wil zeggen vóór 11 oktober 2017. Voorts bepaalde § 115, lid 7, van de wet op het hoger onderwijs dat de vergunning van buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs die niet aan de in die wet vastgestelde voorwaarden voldeden, zou worden ingetrokken en dat vanaf 1 januari 2018 geen eerstejaarsstudenten

meer mochten worden ingeschreven voor een opleiding die in Hongarije door een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs werd aangeboden, terwijl studieprogramma's die op 1 januari 2018 in Hongarije reeds waren aangevangen nog onder ongewijzigde voorwaarden uiterlijk in het academische jaar 2020/2021 overeenkomstig een afbouwregeling konden worden voltooid.

II. Precontentieuze procedure

26 Aangezien de Commissie van oordeel was dat Hongarije door de vaststelling van wet nr. XXV van 2017 de verplichtingen niet was nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 9, 10 en 13, artikel 14, punt 3, en artikel 16 van richtlijn 2006/123 en, subsidiair, krachtens de artikelen 49 en 56 VWEU, artikel XVII GATS en artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest, heeft zij Hongarije op 27 april 2017 een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij deze lidstaat een maand tijd gaf om opmerkingen in te dienen. Hongarije heeft hierop geantwoord bij brief van 25 mei 2017, waarin het de hem verweten niet-nakomingen betwistte.

27 Op 14 juli 2017 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij met name tot de conclusie kwam dat Hongarije niet had voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens:

– artikel XVII GATS, door bij § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs de mogelijkheid voor buiten de EER gevestigde buitenlandse hogeronderwijsinstellingen om onderwijsdiensten aan te bieden, afhankelijk te stellen van het vereiste dat er een internationale overeenkomst is gesloten;

– artikel 16 van richtlijn 2006/123 en in elk geval de artikelen 49 en 56 VWEU, door bij § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs van buitenlandse hogeronderwijsinstellingen te verlangen dat zij in hun land van oorsprong hoger onderwijs aanbieden, en

– artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest, door de litigieuze maatregelen op te leggen.

28 De Commissie heeft Hongarije een maand de tijd gegeven om de nodige maatregelen te nemen teneinde zich te voegen naar het met redenen omkleed advies of opmerkingen in te dienen.

29 Bij brief van 17 juli 2017 heeft Hongarije verzocht om verlenging van deze termijn, wat de Commissie heeft geweigerd.

30 Hongarije heeft op het met redenen omkleed advies geantwoord met een schrijven van 14 augustus 2017, waarin deze lidstaat het bestaan van de beweerde niet-nakomingen ontkende.

31 Bij brief van 11 september 2017 heeft bovengenoemde lidstaat verdere opmerkingen bij de Commissie ingediend om met name een vergelijking te maken tussen zijn situatie en die van andere lidstaten en om aanvullende informatie over verschillende lidstaten te verstrekken.

32 Op 26 september 2017 vond een bijeenkomst van deskundigen plaats waarop de vertegenwoordigers van de Commissie en die van Hongarije aanwezig waren.

33 Op 5 oktober 2017 heeft de Commissie Hongarije een aanvullend met redenen omkleed advies doen toekomen, waarin zij betoogde dat Hongarije zijn verplichtingen uit hoofde van artikel XVII GATS eveneens niet was nagekomen door buitenlandse hogeronderwijsinstellingen bij § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs de verplichting op te leggen om hoger onderwijs aan te bieden in hun land van oorsprong.

34 Bij schrijven van 6 oktober 2017 heeft Hongarije aanvullende informatie aan de Commissie verstrekt, waarin deze lidstaat uiteenzette dat de Verenigde Staten van Amerika de enige federale staat buiten de EER was waarmee een voorafgaande overeenkomst als bedoeld in § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs moest worden gesloten. Volgens de informatie die door de Hongaarse autoriteiten later is verstrekt, is er binnen de oorspronkelijk in § 115, lid 7, van deze wet vastgelegde termijn, die afliep op 11 oktober 2017, een dergelijke voorafgaande overeenkomst gesloten.

35 Hongarije heeft op het aanvullend met redenen omkleed advies geantwoord bij schrijven van 18 oktober 2017, waarin het de Commissie ervan in kennis stelde dat het Hongaarse parlement op 17 oktober 2017 een wetsontwerp tot wijziging van de wet op het hoger onderwijs had aangenomen, dat met name tot gevolg had dat de uiterste datum van § 115, lid 7, van deze wet om te voldoen aan de voorwaarden van § 76, lid 1, van die wet, werd verschoven naar 1 januari 2019.

36 Hongarije wees in dit schrijven voorts op de bekendmaking, in het *Magyar Közlöny* (staatsblad van Hongarije), van de wet houdende afkondiging van de overeenkomst inzake samenwerking op het gebied van hoger onderwijs die de Hongaarse regering en de staat Maryland (Verenigde Staten) hadden gesloten voor de uitoefening door het McDaniel College van een activiteit in Hongarije.

37 Ten slotte heeft Hongarije bij brief van 13 november 2017 nieuwe aanvullende informatie aan de Commissie verstrekt volgens welke op 30 oktober 2017 de ondertekening had plaatsgevonden van de internationale overeenkomst die vereist was om in Hongarije de activiteit te kunnen voortzetten van de faculteit geneeskunde van de universiteit van Heilongjiang Daxue (China).

38 In die omstandigheden heeft de Commissie op 1 februari 2018 het onderhavige beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot de litigieuze maatregelen ingesteld.

39 Bij beslissing van 25 juli 2018 heeft de president van het Hof overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist dat de zaak bij voorrang zou worden behandeld.

III. Beroep

A. Ontvankelijkheid

1. Argumenten van partijen

40 In zijn verweerschrift stelt Hongarije dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard vanwege het gedrag van de Commissie tijdens de precontentieuze procedure en de daaruit voortvloeiende onrechtmatigheden. Deze lidstaat betoogt om te beginnen dat de Commissie hem, zonder enige rechtvaardiging, voor de indiening van zijn opmerkingen over de aanmaningsbrief en vervolgens over het met redenen omkleed advies slechts een maand de tijd heeft gegeven in plaats van de in precontentieuze procedures gebruikelijke termijn van twee maanden, en dat terwijl Hongarije het hoofd moest bieden aan twee andere niet-nakomingsprocedures die tegelijkertijd waren ingeleid en waarin soortgelijke termijnen werden toegepast. Verder heeft de Commissie zijn verzoeken om verlenging van deze termijn afgewezen zonder dit passend te motiveren.

41 Uit dergelijk gedrag blijkt dat de Commissie in strijd met het beginsel van loyale samenwerking en het recht op behoorlijk bestuur niet heeft getracht Hongarije naar behoren te horen. Dit gedrag levert ook schending op van de rechten van verweer van Hongarije.

42 In dupliek merkt Hongarije voorts op dat de Commissie haar gedrag probeert te rechtvaardigen door zich te beroepen op de omstandigheid dat de Hongaarse autoriteiten de litigieuze bepalingen van de wet op het hoger onderwijs niet wilden intrekken. Een dergelijke omstandigheid kan echter niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een verkorting van de termijnen van de precontentieuze procedure zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van deze procedure.

43 Voorts stelt Hongarije dat de Commissie, door duidelijk te kennen te geven dat zij de onderhavige niet-nakomingsprocedure uitsluitend in het belang van de Central European University (CEU) en om zuiver politieke redenen heeft ingeleid, ernstig inbreuk heeft gemaakt op het in artikel 41, lid 1, van het Handvest verankerde recht op behoorlijk bestuur.

44 De Commissie betwist de gegrondheid van dit betoog.

2. Beoordeling door het Hof

45 Wat in de eerste plaats het betoog betreft dat de door de Commissie aan Hongarije opgelegde antwoordtermijnen buitensporig kort zijn, zij eraan herinnerd dat de precontentieuze procedure tot doel heeft de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen of verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven (arrest van 26 oktober 2006, Commissie/Italië, C-371/04, EU:C:2006:668, punt 9). Het regelmatige verloop van deze procedure vormt een door het VWEU gewilde wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure voor het Hof het voorwerp van het geding duidelijk is omschreven [arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

46 Gelet op deze doelstellingen is de Commissie verplicht de lidstaten een redelijke termijn toe te kennen om op de aanmaningsbrief te antwoorden en zich te voegen naar het met redenen omkleed advies of, in voorkomend geval, hun verweer voor te bereiden. Om uit te maken of de gestelde termijn redelijk is, moet rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval [zie in die zin arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

47 Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat in bijzondere omstandigheden een korte termijn gerechtvaardigd kan zijn, met name wanneer met spoed moet worden opgetreden tegen een niet-nakoming door een lidstaat of wanneer deze lang vóór het begin van de procedure volledig op de hoogte was van het standpunt van de Commissie [arrest van 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 92].

48 In casu heeft het Hongaarse parlement op 4 april 2017 wet nr. XXV aangenomen, volgens welke de hogeronderwijsinstellingen die niet voldeden aan de voorwaarden die van toen af aan zijn opgenomen in § 76, lid 1, van de wet op het hoger onderwijs, de vergunning voor de uitoefening van hun activiteit verloren en vanaf 1 januari 2018 geen nieuwe eerstejaarsstudenten meer mochten toelaten, waarbij reeds aangevangen studieprogramma's uiterlijk in het academiejaar 2020/2021 moesten worden voltooid.

49 Op 27 april 2017 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gestuurd en deze lidstaat een maand de tijd gegeven om opmerkingen in te dienen. Op 14 juli 2017 heeft deze instelling een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij Hongarije een maand de tijd gaf om de nodige maatregelen te nemen om zich te voegen naar dit advies of opmerkingen in te dienen.

50 Gelet op voornoemde omstandigheden, waaruit blijkt dat de aan Hongarije toegekende termijn was ingegeven door de spoed waarmee volgens de Commissie moest worden opgetreden tegen de aan deze lidstaat verweten niet-nakoming, lijkt een termijn van een maand niet onredelijk.

51 Anders dan de Hongaarse regering stelt, wordt aan deze beoordeling niet afgedaan door het feit dat de Commissie het onderhavige beroep wegens niet-nakoming pas op 1 februari 2018 heeft ingesteld. De Commissie was immers voordien bij schrijven van 18 oktober 2017 ervan in kennis gesteld dat de datum met ingang waarvan de hogeronderwijsinstellingen die niet voldeden aan de voorwaarden van § 76, lid 1, van de wet op het hoger onderwijs geen nieuwe eerstejaarsstudenten meer mochten toelaten, was verschoven naar 1 januari 2019.

52 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof kan het feit dat de Commissie in een precontentieuze procedure korte termijnen stelt, op zich hoe dan ook niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het daaropvolgende beroep wegens niet-nakoming. Van deze niet-ontvankelijkheid is namelijk alleen sprake wanneer het gedrag van de Commissie de betrokken lidstaat heeft verhinderd om nuttig verweer te voeren tegen de grieven van de Commissie en aldus inbreuk heeft gemaakt op de rechten van de verdediging, hetgeen aan die lidstaat staat om te bewijzen [zie in die zin arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

53 In casu draagt Hongarije geen dergelijk bewijs aan.

54 Integendeel, het onderzoek van het in de punten 26 tot en met 37 van het onderhavige arrest weergegeven verloop van de precontentieuze procedure toont om te beginnen aan dat Hongarije binnen de hem door de Commissie toegekende termijn van een maand gedetailleerde opmerkingen over de aanmaningsbrief en vervolgens over het met redenen omkleed advies heeft ingediend. Vervolgens heeft deze lidstaat in drie brieven, van 11 september, 6 oktober en 13 november 2017, verdere opmerkingen daarover ingediend, die allemaal door de Commissie zijn aanvaard. Ten slotte blijkt uit de analyse van de tijdens de precontentieuze procedure uitgewisselde documenten en uit de analyse van het inleidend verzoekschrift, dat de Commissie alle opmerkingen naar behoren in aanmerking heeft genomen die Hongarije in de verschillende fasen van deze procedure heeft gemaakt, waaronder ook die welke deze lidstaat na het verstrijken van de toegekende termijnen had ingediend.

55 In die omstandigheden doet het niet ter zake dat in dezelfde periode soortgelijke termijnen aan Hongarije zijn opgelegd in twee andere niet-nakomingsprocedures tegen deze lidstaat.

56 Wat in de tweede plaats de stelling van Hongarije betreft dat de Commissie de onderhavige niet-nakomingsprocedure uitsluitend ter bescherming van de belangen van de CEU en om zuiver politieke redenen heeft ingeleid, zij eraan herinnerd dat het doel van de procedure van artikel 258 VWEU erin bestaat objectief te doen vaststellen dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het Unierecht hem oplegt (zie in die zin arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens vaste rechtspraak beschikt de Commissie met betrekking tot de mogelijkheid om een dergelijke procedure in te leiden, over een discretionaire bevoegdheid die door het Hof niet aan een rechterlijke toetsing kan worden onderworpen [zie in die zin arrest van 16 juli 2020, Commissie/Roemenië (Strijd tegen het witwassen van geld), C-549/18, EU:C:2020:563, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

57 Uit het voorgaande volgt dat het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ontvankelijk is.

B. Bevoegdheid van het Hof

1. Argumenten van partijen

58 Hongarije stelt dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot de grieven van de Commissie inzake schendingen van de GATS.

59 In de eerste plaats stelt deze lidstaat dat volgens artikel 6, onder e), VWEU het domein van het hoger onderwijs niet onder de bevoegdheid van de Europese Unie valt en dat het dus de betrokken lidstaten zijn die op dit gebied individueel aansprakelijk zijn voor de eventuele niet-nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van de GATS.

60 In de tweede plaats staat het overeenkomstig de algemene regels van internationaal recht uitsluitend aan de panels en de beroepsinstantie van de WTO (hierna: „beroepsinstantie"), die door het Orgaan voor Geschillenbeslechting (hierna: „DSB") zijn opgericht, om te beoordelen of de wet op het hoger onderwijs verenigbaar is met de GATS-verbintenissen van Hongarije.

61 Zoals uit de rechtspraak van Hof volgt (arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, EU:C:1996:313, punten 15 en 16), is de Commissie namelijk bevoegd om de uitvoering van een WTO-overeenkomst die een integrerend bestanddeel van het Unierecht is geworden, te onderzoeken in het kader van de betrekkingen tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie, maar niet in het kader van de betrekkingen tussen een lidstaat en een derde staat.

62 Indien het Hof het verzoek van de Commissie zou toewijzen voor zover het op schending van de GATS berust, zou het bovendien door zijn autonome uitlegging van de artikelen van de GATS en de lijst van specifieke verbintenissen van Hongarije in strijd met artikel 216, lid 2, VWEU afbreuk doen aan de exclusieve bevoegdheid van de WTO-leden en de organen die het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO vormen, waardoor de uniforme uitlegging van de GATS zou dreigen te worden ondermijnd.

63 Wanneer door het Hof is vastgesteld dat een lidstaat zijn uit de GATS voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, hebben derde staten er immers geen belang meer bij om een procedure in het kader van het stelsel van geschillenbeslechting van de WTO in te leiden.

64 De Commissie repliceert in de eerste plaats dat volgens artikel 207, lid 4, VWEU de handel in onderwijsdiensten onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, voor zover hij binnen de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek valt. Door ervoor te zorgen dat de uit de GATS voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen, voldoen de lidstaten dus aan een verplichting jegens de Unie, aangezien deze de verantwoordelijkheid voor de goede uitvoering van deze overeenkomst op zich heeft genomen.

65 In de tweede plaats zijn de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten volgens artikel 216, lid 2, VWEU verbindend voor de lidstaten. De niet-inachtneming door de lidstaten van deze overeenkomsten valt dus onder het Unierecht, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof (arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, EU:C:1996:313, punt 15), en vormt een niet-nakoming die het voorwerp kan vormen van een beroep krachtens artikel 258 VWEU.

66 Aangezien de GATS een door de Unie gesloten internationale overeenkomst is, staat het in casu dan ook aan de Commissie om erop toe te zien dat de lidstaten de daaruit voor de Unie voortvloeiende internationale verplichtingen naleven, waardoor met name kan worden voorkomen dat de Unie eventueel internationaal aansprakelijk wordt gesteld in een situatie waarin het gevaar bestaat dat een geschil wordt voorgelegd aan de WTO.

67 Het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO is in dit verband irrelevant. De Unie dient als WTO-lid immers erop toe te zien dat de krachtens de WTO-overeenkomsten op haar rustende verplichtingen op haar grondgebied worden nageleefd. Voorts zijn derde landen niet gebonden door de regeling, binnen de Unie, van geschillen betreffende internationale verplichtingen die verbindend zijn voor de Unie en haar lidstaten, noch door de uitlegging die het Hof aan deze internationale verplichtingen geeft.

2. Beoordeling door het Hof

68 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 258 VWEU een beroep wegens niet-nakoming alleen betrekking kan hebben op de vaststelling van niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (zie in die zin arrest van 19 maart 2002, Commissie/Ierland, C-13/00, EU:C:2002:184, punt 13).

69 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat een door de Unie gesloten internationale overeenkomst vanaf haar inwerkingtreding integrerend deel uitmaakt van het recht van de Unie [zie met name arresten van 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punten 5 en 6; 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 73, en advies 1/17 (CETA EU-Canada) van 30 april 2019, EU:C:2019:341, punt 117].

70 In casu is de Overeenkomst tot oprichting van de WTO, waarvan de GATS deel uitmaakt, door de Unie ondertekend en vervolgens op 22 december 1994 bij besluit 94/800 door haar goedgekeurd. De Overeenkomst tot oprichting van de WTO is in werking getreden op 1 januari 1995.

71 Hieruit volgt dat de GATS deel uitmaakt van het Unierecht.

72 Wat in de eerste plaats het in punt 59 van het onderhavige arrest genoemde bezwaar van Hongarije betreft, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 3, lid 1, onder e), VWEU de Unie exclusief bevoegd is op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

73 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de in het kader van de GATS aangegane verbintenissen onder de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen [zie in die zin advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punten 36 en 54].

74 Hieruit volgt dat, hoewel uit artikel 6, onder e), VWEU blijkt dat de lidstaten een uitgebreide bevoegdheid op het gebied van onderwijs hebben daar de Unie op dit gebied slechts bevoegd is „om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen”, de in het kader van de GATS aangegane verbintenissen, met inbegrip van die betreffende de liberalisering van de handel in particuliere onderwijsdiensten, onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.

75 Hongarije stelt dus ten onrechte dat het de betrokken lidstaten zijn die op het gebied van de handel in onderwijsdiensten individueel aansprakelijk zijn voor de eventuele niet-nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van de GATS.

76 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het in de punten 60 tot en met 63 van dit arrest geformuleerde bezwaar van Hongarije moet worden benadrukt dat deze lidstaat in het algemeen niet betwist dat het Hof krachtens artikel 258 VWEU bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot vaststelling van niet-nakoming door een lidstaat van zijn verplichtingen uit hoofde van een internationale overeenkomst die de Unie bindt. Hongarije stelt echter dat het bijzondere karakter van het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO, dat met name van toepassing is op de verplichtingen van de WTO-leden in het kader van de GATS, eraan in de weg staat dat het Hof deze bevoegdheid uitoefent.

77 Opgemerkt zij dat het Hof zich in de rechtspraak betreffende de verhouding tussen het Unierecht en het WTO-recht niet over deze kwestie heeft uitgesproken.

78 Het Hof heeft zich tot dusver namelijk uitgesproken in het kader van de beoordeling van de geldigheid van een handeling van afgeleid Unierecht wegens onverenigbaarheid met het WTO-recht (zie met name arrest van 1 maart 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, punten 1 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak), of in het kader van de eventuele niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie en de uitoefening van het recht op schadevergoeding (zie met name arrest van 9 september 2008, FIAMM e.a./Raad en Commissie, C-120/06 P en C-121/06 P, EU:C:2008:476, punten 1 en 107).

79 In de zaken die hebben geleid tot de arresten die in het vorige punt van het onderhavige arrest zijn aangehaald, werd het Hof met name geconfronteerd met voor de Unie ongunstige uitspraken van de WTO en moest het zich uitspreken over verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging van die uitspraken, met name over de inroepbaarheid door de betrokken particulieren van het WTO-recht.

80 In de onderhavige zaak stelt de Commissie dat bepaalde wettelijke bepalingen van een lidstaat onverenigbaar zijn met de GATS, zodat deze lidstaat inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht waarvan deze internationale overeenkomst integrerend deel uitmaakt. Bij gebreke van een uitspraak van het DSB waarbij een gedraging van de Unie of van een lidstaat onverenigbaar met het WTO-recht is verklaard, is de kwestie van de eventuele tenuitvoerlegging daarvan evenwel niet aan de orde.

81 Zoals blijkt uit punt 66 van het onderhavige arrest, voert de Commissie echter aan dat de onderhavige niet-nakomingsprocedure moet voorkomen dat de internationale aansprakelijkheid van de Unie intreedt in een situatie waarin het gevaar bestaat dat een geschil wordt voorgelegd aan de WTO.

82 Dienaangaande preciseert artikel 3, lid 2, van het memorandum van overeenstemming inzake geschillenbeslechting dat het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO een hoofdpijler is waarmee aan het multilaterale handelsstelsel zekerheid en voorspelbaarheid wordt toegevoegd en dat het dient ter bescherming van de rechten en verplichtingen van de WTO-leden en ter verheldering van de bestaande bepalingen van die overeenkomsten in overeenstemming met de gebruikelijke interpretatieregels van het internationaal publiek recht.

83 In artikel 11 van het memorandum inzake de geschillenbeslechting is met name bepaald dat een panel bevoegd is om de voorgelegde kwestie aan een objectieve beoordeling te onderwerpen, met inbegrip van een objectieve beoordeling van de feiten van de zaak en de toepasbaarheid van en de verenigbaarheid met deze bepalingen. Volgens artikel 17, lid 13, van dit memorandum van overeenstemming kan de beroepsinstantie de bevindingen en conclusies van het panel bevestigen, wijzigen of vernietigen, waarbij haar bevoegdheid volgens artikel 17, lid 6, van dat memorandum van overeenstemming beperkt is tot rechtskwesties die in het rapport van dat panel aan de orde kwamen en tot de door het panel gegeven interpretaties. De WTO-leden zijn in beginsel gehouden de aanbevelingen en uitspraken van het DSB onmiddellijk na te leven, zoals blijkt uit artikel 21, leden 1 en 3, van hetzelfde memorandum van overeenstemming.

84 Uit een en ander volgt dat de controle in het kader van het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO in bepaalde omstandigheden kan leiden tot vaststellingen dat de door een WTO-lid genomen maatregelen niet stroken met het recht van deze organisatie en uiteindelijk kan leiden tot de internationale aansprakelijkheid van de Unie, die lid van de WTO is, wegens onrechtmatige daad.

85 Bovendien zij eraan herinnerd dat artikel XVI, lid 4, van de Overeenkomst tot oprichting van de WTO bepaalt dat elk WTO-lid in het kader van zijn nationale rechtsorde erop moet toezien dat zijn uit het WTO-recht voortvloeiende verplichtingen op zijn gehele grondgebied worden nageleefd. Een soortgelijke verplichting is overigens opgenomen in artikel I, lid 3, onder a), GATS.

86 Onder deze omstandigheden heeft het bijzondere karakter van het stelsel voor geschillenbeslechting van de WTO niet alleen geen invloed op de bij artikel 258 VWEU aan het Hof verleende bevoegdheid, maar is de uitoefening van deze bevoegdheid daarenboven volledig in overeenstemming met de verplichting van elk WTO-lid om erop toe te zien dat zijn uit het recht van die organisatie voortvloeiende verplichtingen worden nageleefd.

87 Verder moet nog in herinnering worden gebracht dat het vaste rechtspraak is dat de Unie haar bevoegdheden moet uitoefenen met inachtneming van het volkenrecht in zijn geheel, waartoe niet alleen de bepalingen van internationale overeenkomsten behoren die de Unie binden, maar ook de regels en beginselen van het algemene volkenrecht en van het internationaal gewoonterecht (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 Zoals blijkt uit artikel 3 van de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid wegens internationale onrechtmatige daad - die door de International Law Commission van de Verenigde Naties zijn opgesteld en waarvan de Algemene Vergadering van deze organisatie nota heeft genomen in haar resolutie 56/83 van 12 december 2001 -, in welke artikelen het internationaal gewoonterecht is gecodificeerd en die van toepassing zijn op de Unie, is de kwalificatie van de daad van de staat als „internationaal onrechtmatig" in de eerste plaats uitsluitend een zaak van het internationaal recht. Aan deze kwalificatie kan dus niet worden afgedaan door een eventuele kwalificatie van dezelfde daad op grond van het Unierecht.

89 Dienaangaande benadrukt de Commissie weliswaar terecht dat de beoordeling van het aan de betrokken lidstaat verweten gedrag, die op grond van artikel 258 VWEU door het Hof moet worden uitgevoerd, de andere WTO-leden niet bindt, maar daarbij moet worden opgemerkt dat een dergelijke beoordeling evenmin afbreuk doet aan een eventuele beoordeling door het DSB.

90 Voorts volgt uit artikel 32 van de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid wegens internationale onrechtmatige daad dat de aansprakelijke staat zich niet kan beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de verplichtingen die op hem rusten krachtens het internationaal recht.

91 Hieruit volgt met name dat noch de Unie, noch de betrokken lidstaat zich kan beroepen op de toetsing door het Hof, in het kader van een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU, van het gedrag van de lidstaat aan het WTO-recht om te weigeren de rechtsgevolgen in acht te nemen waarin het WTO-recht voorziet in het geval dat het DSB vaststelt dat dit gedrag niet strookt met het WTO-recht.

92 Onverminderd de beperkingen van de mogelijkheid om met een beroep op het WTO-recht de wettigheid van handelingen van de instellingen van de Unie te laten toetsen door de Unierechter, welke beperkingen worden genoemd in de in punt 78 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, moet er ten slotte op worden gewezen dat het algemene internationaalrechtelijke beginsel van de naleving van contractuele verplichtingen („pacta sunt servanda"), dat is vastgelegd in artikel 26 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, blz. 331), inhoudt dat het Hof bij de uitlegging en de toepassing van de GATS rekening moet houden met de uitlegging die het DSB aan de verschillende bepalingen van deze overeenkomst heeft gegeven. Indien het DSB de betrokken bepalingen nog niet heeft uitgelegd, staat het daarenboven aan het Hof om deze bepalingen uit te leggen in overeenstemming met de voor de Unie bindende gebruikelijke regels voor de interpretatie van het internationaal recht, met inachtneming van het in dat artikel 26 vastgestelde beginsel van de uitvoering te goeder trouw van deze internationale overeenkomst.

93 Uit de bovenstaande overwegingen volgt dat het betoog van Hongarije dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot de grief inzake schending van de GATS, in zijn geheel moet worden afgewezen.

C. Ten gronde

1. Vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst

94 Om uitspraak te kunnen doen over de eerste grief, moet in de eerste plaats de omvang van de verbintenissen van Hongarije op het gebied van hogeronderwijsdiensten worden gepreciseerd in het licht van de regel van nationale behandeling in artikel XVII GATS. Vervolgens moet worden onderzocht of het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst in strijd met deze bepaling de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van nationale verrichters van dergelijke diensten of diensten die zij verrichten. Indien dat laatste het geval is, moeten ten slotte de argumenten worden onderzocht waarmee Hongarije deze wijziging tracht te rechtvaardigen op basis van een van de uitzonderingen waarin artikel XIV GATS voorziet.

a) Gevolgen van de verbintenis van Hongarije op het gebied van hogeronderwijsdiensten in het licht van de regel van nationale behandeling in artikel XVII GATS

1) Argumenten van partijen

95 De Commissie betoogt in de eerste plaats dat de opneming van particulier gefinancierde hogeronderwijsdiensten op de lijst van specifieke verbintenissen van Hongarije en het feit dat met betrekking tot de in artikel I, lid 2, onder c), GATS bedoelde vestiging van een commerciële aanwezigheid (hierna: „derde vorm van dienstverlening") het woord „geen" is vermeld in de kolom betreffende de „beperkingen inzake de nationale behandeling" als bedoeld in artikel XVII van deze overeenkomst, inhouden dat er geen beperkingen gelden voor deze verbintenis en dat in dit verband dus sprake is van een onbeperkte verbintenis van deze lidstaat.

96 In de tweede plaats voert deze instelling aan dat de voorwaarde die door Hongarije is opgenomen in de kolom betreffende de „beperkingen op de markttoegang" als bedoeld in artikel XVI GATS, volgens welke „voor de oprichting van instellingen een vergunning van de centrale autoriteiten is vereist", niet kan worden geacht ook betrekking te hebben op de regel van nationale behandeling overeenkomstig artikel XX, lid 2, GATS.

97 Dienaangaande stelt de Commissie om te beginnen dat deze voorwaarde zo vaag en algemeen is geformuleerd dat de verkrijging van deze vergunning afhankelijk kan worden gesteld van om het even welke specifieke voorwaarde, hetgeen in strijd is met de bewoordingen van artikel XX, lid 1, onder a) en b), GATS. Een dergelijke voorwaarde van verkrijging van een voorafgaande vergunning zou overigens het in de tweede alinea van de preambule van de GATS genoemde doel van het aangaan van verbintenissen overeenkomstig de artikelen XVI en XVII GATS, bestaande in de „uitbreiding van [de] handel [in diensten] onder voorwaarden van doorzichtigheid en geleidelijke liberalisering", kunnen ondermijnen. Zelfs wanneer daarenboven zou worden aangenomen dat deze in de kolom betreffende de „beperkingen op de markttoegang" opgenomen voorwaarde daadwerkelijk geldt voor de nationale behandeling, kan zij, zoals zij is geformuleerd, niet het specifieke vereiste van § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs omvatten dat de Hongaarse regering en de regering van de staat van vestiging van de buitenlandse hogeronderwijsinstelling een overeenkomst hebben gesloten over principiële steun voor deze instelling om eventueel een activiteit in Hongarije te ontplooien.

98 Vervolgens voert de Commissie aan dat volgens de richtsnoeren voor de opstelling van lijsten van specifieke verbintenissen in het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS), die op 23 maart 2001 zijn vastgesteld door de WTO-Raad voor de Handel in Diensten (S/L/92), vergunningsvoorschriften niet kunnen worden beschouwd als beperkingen op de markttoegang overeenkomstig artikel XVI GATS. Bijgevolg kan Hongarije zich niet verschuilen achter het vereiste van een voorafgaande vergunning om het bestaan van een inbreuk op het beginsel van nationale behandeling te ontkennen.

99 Ten slotte stelt de Commissie dat het bij dit vereiste niet om een maatregel gaat die binnen de werkingssfeer van artikel XVI GATS valt. Artikel XVI, lid 2, van deze overeenkomst bevat immers een uitputtende lijst van de beperkingen die binnen de werkingssfeer van dit artikel vallen. Dat vereiste staat niet op deze lijst en vertoont evenmin enige gelijkenis met een van de daarin genoemde maatregelen.

100 De Commissie concludeert hieruit dat Hongarije ten aanzien van de derde vorm van dienstverlening de verbintenis is aangegaan om aan dienstverrichters uit derde landen die lid zijn van de WTO, geen minder gunstige behandeling te geven dan die welke deze lidstaat aan zijn nationale dienstverrichters verleent.

101 Hongarije stelt dat volgens artikel XX, lid 2, GATS de in punt 96 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde, die het in de kolom betreffende de „beperkingen op de markttoegang" heeft opgenomen, ook gevolgen heeft voor de verplichting tot nationale behandeling.

102 Voorts voert deze lidstaat aan dat hij op grond van de algemene formulering van deze voorwaarde een „discretionair vergunningenstelsel" kan handhaven, waarvan hij de voorwaarden vrij kan aanpassen, zo nodig door de vestiging van buitenlandse dienstverrichters in te perken door met name het vereiste te stellen van de voorafgaande sluiting van een internationale overeenkomst.

2) Beoordeling door het Hof

103 Om te beginnen bepaalt artikel XVII, lid 1, GATS dat ieder WTO-lid, wat de in zijn lijst van specifieke verbintenissen opgenomen sectoren aangaat en onder voorbehoud van de daarin vermelde voorwaarden en kwalificaties, diensten en dienstverleners van andere WTO-leden niet ongunstiger mag behandelen dan zijn eigen soortgelijke diensten en dienstverleners.

104 Vervolgens is in artikel XVI, lid 1, GATS bepaald dat ieder WTO-lid, wat markttoegang via de in artikel I GATS genoemde vormen van dienstverlening betreft, diensten en dienstverleners van een ander WTO-lid geen ongunstiger behandeling mag geven dan die waarin is voorzien in de voorwaarden en beperkingen die zijn overeengekomen en in zijn lijst van specifieke verbintenissen zijn opgenomen.

105 Ten slotte bepaalt artikel XX, lid 1, GATS dat ieder WTO-lid een lijst dient op te stellen van de specifieke verbintenissen die het aangaat op grond van deel III van deze overeenkomst, waarvan met name de artikelen XVI en XVII deel uitmaken. Met betrekking tot de sectoren waarvoor dergelijke verbintenissen zijn aangegaan, moeten in iedere lijst de voorwaarden voor en de beperkingen van de markttoegang worden vermeld, alsmede de voorwaarden en kwalificaties voor nationale behandeling. Deze lijsten van specifieke verbintenissen vormen een onderdeel van de GATS.

106 Uit de artikelen XVI, XVII en XX GATS volgt dus dat de lijst van specifieke verbintenissen van een bepaald WTO-lid de verbintenissen vermeldt die dit lid per sector en per vorm van dienstverlening is aangegaan. Een dergelijke lijst specificeert met name de beperkingen en voorwaarden met betrekking tot de „beperkingen van de markttoegang", alsmede de voorwaarden en kwalificaties voor „beperkingen inzake de nationale behandeling". Deze preciseringen staan in twee aparte kolommen.

107 Voorts bepaalt artikel XX, lid 2, GATS dat maatregelen die zowel met artikel XVI als met artikel XVII strijdig zijn, ter vereenvoudiging alleen worden ingeschreven in de kolom betreffende de „beperkingen van de markttoegang" van de lijst van specifieke verbintenissen van het betrokken lid, waarbij deze ene inschrijving dan wordt beschouwd als een impliciete voorwaarde of beperking voor de nationale behandeling [zie § 7.658 van het op 31 augustus 2012 door het DSB goedgekeurde verslag van het WTO-panel van 16 juli 2012, „China – Bepaalde maatregelen die van invloed zijn op de diensten op het gebied van elektronische betaling" (WT/DS 413/R)].

108 Hieruit volgt dat op basis van een louter in artikel XVI GATS formeel vastgestelde voorwaarde slechts kan worden afgeweken van de in artikel XVII bedoelde verplichting tot nationale behandeling indien het daarbij ingevoerde soort maatregelen in strijd is met zowel de verplichting van artikel XVI GATS als die van artikel XVII GATS [zie § 7.658 van het op 31 augustus 2012 door het DSB goedgekeurde verslag van het WTO-panel van 16 juli 2012, „China – Bepaalde maatregelen die van invloed zijn op de diensten op het gebied van elektronische betaling" (WT/DS 413/R)].

109 In casu is in de kolom betreffende de „beperkingen van de markttoegang" van de door Hongarije vastgestelde lijst van specifieke verbintenissen (GATS/SC/40 van 15 april 1994), wat hogeronderwijsdiensten betreft die via een commerciële aanwezigheid worden verricht, de voorwaarde opgenomen dat voor de oprichting van scholen een voorafgaande vergunning van de centrale autoriteiten is vereist.

110 In de kolom betreffende de „beperkingen inzake de nationale behandeling" is voor de subsector hogeronderwijsdiensten het woord „geen" vermeld.

111 In die omstandigheden moet worden bepaald of de in punt 109 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde van het bestaan van een voorafgaande vergunning, die is opgenomen in de kolom betreffende de „beperkingen van de markttoegang", al dan niet ook van toepassing is op de in artikel XVII GATS vastgestelde verplichting tot nationale behandeling.

112 In dit opzicht volgt uit de strekking van de vereenvoudigingsregel in artikel XX, lid 2, GATS, zoals gepreciseerd in punt 108 van het onderhavige arrest, dat een voorwaarde alleen voor die regel in aanmerking kan komen en dus ook op artikel XVII GATS van toepassing kan zijn als zij discriminerend is.

113 Opgemerkt zij dat de voorwaarde van het bestaan van een voorafgaande vergunning, zoals blijkt uit de bewoordingen zelf van deze voorwaarde, wordt geacht te gelden voor alle onderwijsinstellingen, ongeacht hun oorsprong, zodat zij geenszins discriminerend is. De regel van artikel XX, lid 2, GATS is in casu dus niet van toepassing. Hieruit volgt dat Hongarije zich op grond van die voorwaarde niet kan beroepen op een afwijking van de verplichting tot nationale behandeling in artikel XVII GATS.

114 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de Commissie terecht stelt dat de opneming door Hongarije van particulier gefinancierde hogeronderwijsdiensten op zijn lijst van specifieke verbintenissen en het feit dat voor de derde vorm van dienstverlening het woord „geen" is vermeld in de kolom betreffende de „beperkingen inzake de nationale behandeling", inhouden dat er geen beperkingen gelden voor de verbintenissen van deze lidstaat uit hoofde van artikel XVII GATS met betrekking tot deze diensten.

b) Wijziging van de mededingingsvoorwaarden ten gunste van soortgelijke nationale dienstverrichters

1) Argumenten van partijen

115 De Commissie betoogt dat de Hongaarse wettelijke regeling, voor zover zij bepaalt dat hogeronderwijsinstellingen die zijn gevestigd in een WTO-lidstaat die geen deel uitmaakt van de EER slechts hogeronderwijsdiensten in Hongarije mogen aanbieden indien de staat waar hun zetel zich bevindt van tevoren een internationale overeenkomst met de Hongaarse regering heeft gesloten, deze dienstverrichters in strijd met de in artikel XVII GATS bedoelde verplichting tot nationale behandeling ongunstiger behandelt dan zowel soortgelijke Hongaarse dienstverrichters als in een EER-staat gevestigde dienstverrichters.

116 Onder verwijzing naar de bewoordingen van de wet op het hoger onderwijs voegt de Commissie daaraan toe dat de Hongaarse regering over een discretionaire bevoegdheid beschikt ten aanzien van de inhoud van deze overeenkomst en het besluit om onderhandelingen voor de sluiting van die overeenkomst te openen. Het staat deze regering derhalve vrij om zelfs op willekeurige gronden te weigeren een dergelijke overeenkomst te sluiten, ook al zou de staat waar de zetel van de dienstverrichter zich bevindt daartoe bereid zijn.

117 Hongarije stelt dat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst in de eerste plaats bedoeld is om de diplomatieke inspanningen inzake cultuurbeleid op te voeren. De Hongaarse regering heeft zich herhaaldelijk bereid verklaard om onderhandelingen aan te knopen en zal alles in het werk stellen om die onderhandelingen tot een goed einde te brengen.
De ondertekening van twee overeenkomsten – de ene met de staat Maryland (Verenigde Staten) en de andere met de Volksrepubliek China – na de wijziging van de wet op het hoger onderwijs toont aan dat de genomen maatregel geen onoverkomelijke voorwaarde vormt.

2) Beoordeling door het Hof

118 Vooraf dient te worden opgemerkt dat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst, dat verlangt dat een overeenkomst wordt gesloten tussen Hongarije en een andere staat die geen deel uitmaakt van de EER, in ieder geval alleen bepaalde buitenlandse dienstverrichters kan treffen. Aangezien dit vereiste aan die buitenlandse dienstverrichters een extra voorwaarde voor het verrichten van hogeronderwijsdiensten in Hongarije oplegt ten opzichte van de voorwaarden die gelden voor soortgelijke dienstverrichters die in deze lidstaat of in een andere EER-lidstaat zijn gevestigd, voert het een formeel verschillende behandeling van deze categorieën dienstverrichters in de zin van artikel XVII, lid 3, GATS in.

119 Overeenkomstig deze bepaling moet dus worden vastgesteld of het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst, door een formeel verschillende behandeling in te voeren, de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van in Hongarije gevestigde verrichters van hogeronderwijsdiensten of diensten die zij verrichten.

120 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat dit vereiste, zoals het is geformuleerd in § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs, inhoudt dat Hongarije over een discretionaire bevoegdheid beschikt ten aanzien van zowel de wenselijkheid om een dergelijke overeenkomst te sluiten als de inhoud daarvan. De mogelijkheid voor hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben in een WTO-lidstaat die geen deel uitmaakt van EER, om hun activiteiten op het Hongaarse grondgebied te ontplooien, hangt dus volledig af van de discretionaire bevoegdheid van de Hongaarse autoriteiten.

121 Dat leidt tot concurrentienadelen voor dienstverleners waarvan de zetel zich bevindt in een WTO-lidstaat die geen deel uitmaakt van de EER, zodat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van de Hongaarse dienstverrichters, hetgeen in strijd is met artikel XVII GATS.

c) Rechtvaardiging op grond van artikel XIV GATS

1) Argumenten van partijen

122 Hongarije stelt dat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst noodzakelijk is om de openbare orde te handhaven en misleidende praktijken te voorkomen. Dit vereiste biedt namelijk de mogelijkheid zich ervan te vergewissen of de staat van vestiging van de betrokken instelling deze dienstverlener „betrouwbaar" acht en steun verleent voor de toekomstige activiteit van deze instelling in Hongarije. Voorts biedt dat vereiste de mogelijkheid zich ervan te vergewissen of de betrokken instelling de regelgeving van haar vestigingsstaat in acht neemt en of er bij die regelgeving in voorkomend geval bepaalde voorwaarden worden opgelegd die moeten worden nageleefd om een activiteit in Hongarije te ontplooien.

123 Voorts voert deze lidstaat aan dat er geen met de WTO-regels verenigbare alternatieve oplossing bestaat waarmee de doelstellingen van de Hongaarse wetgever kunnen worden bereikt.

124 Anders dan de Commissie bepleit, zou het met name niet realistisch zijn om de relevante nationale wettelijke regeling op dezelfde wijze toe te passen op de betrokken buitenlandse hogeronderwijsinstellingen als op de Hongaarse instellingen.

125 De Commissie stelt dat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst niet kan worden gerechtvaardigd op basis van een door de GATS toegestane uitzondering, en met name niet op basis van de in artikel XIV, onder a) en onder c), i) en ii), voorziene uitzonderingen.

126 Dienaangaande heeft Hongarije met name geen bewijs aangevoerd voor zijn stelling dat dit vereiste bijdraagt tot de handhaving van de openbare orde, en heeft deze lidstaat in deze context zelfs niet uitgelegd waarin de werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Hongaarse samenleving is gelegen. Bovendien heeft Hongarije evenmin gepreciseerd in welk opzicht dat vereiste noodzakelijk zou zijn om het doel van handhaving van de openbare orde te bereiken, zo dat al zou vaststaan, en waarom er in dit geval geen minder beperkende alternatieve oplossing bestaat.

127 Voorts betoogt de Commissie dat hetzelfde vereiste, wegens de beoordelingsbevoegdheid waarover Hongarije beschikt om onderhandelingen aan te knopen met de staat van vestiging van een buitenlandse hogeronderwijsinstelling, in ieder geval niet voldoet aan de voorwaarde van artikel XIV GATS dat eventueel op grond van dit artikel te rechtvaardigen maatregelen niet zodanig mogen „worden toegepast dat zij een middel vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen landen waar gelijksoortige omstandigheden heersen of tot een verkapte beperking van de handel in diensten".

2) Beoordeling door het Hof

128 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat met name artikel XIV, onder a) en onder c), i), GATS bepaalt dat geen enkele bepaling in deze overeenkomst wordt beschouwd als een beletsel voor het vaststellen of toepassen van maatregelen die noodzakelijk zijn voor, ten eerste, de bescherming van de openbare zeden of de handhaving van de openbare orde en, ten tweede, voor de handhaving van

wetten of voorschriften die niet strijdig zijn met de bepalingen van die overeenkomst, met inbegrip van die welke betrekking hebben op het voorkomen van misleidende of frauduleuze praktijken of op middelen om de gevolgen van de niet-nakoming van dienstenovereenkomsten te compenseren.

129 Bijgevolg moet worden opgemerkt dat de twee door Hongarije aangevoerde doelstellingen, te weten de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van misleidende praktijken, inderdaad onder de GATS vallen.

130 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het onderzoek of het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst gerechtvaardigd is op grond van het doel van handhaving van de openbare orde, preciseert voetnoot 5 bij artikel XIV, onder a), GATS dat „[d]e uitzondering betreffende de openbare orde [slechts mag] worden ingeroepen in geval van een daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging van fundamentele maatschappelijke belangen".

131 Hongarije heeft echter geen concrete en onderbouwde argumenten aangevoerd om aan te tonen in welk opzicht de uitoefening, op zijn grondgebied, van een hogeronderwijsactiviteit door instellingen waarvan de zetel zich bevindt in een staat die geen deel uitmaakt van de EER, bij gebreke van een dergelijke overeenkomst een daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Hongaarse samenleving vormt.

132 Derhalve moet worden geoordeeld dat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst niet kan worden gerechtvaardigd door het betoog van Hongarije inzake de handhaving van de openbare orde.

133 Wat in de derde plaats de doelstelling van het voorkomen van misleidende praktijken betreft, blijkt uit de argumenten van Hongarije op dit punt, samengevat in punt 122 van het onderhavige arrest, dat deze lidstaat de voorafgaande sluiting van een internationale overeenkomst noodzakelijk lijkt te achten om van de betrokken derde staat de garantie te verkrijgen dat de betrokken buitenlandse hogeronderwijsinstelling betrouwbaar is, en dus om te voorkomen dat er zich in dat verband risico's voordoen.

134 Dit betoog kan het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst echter niet rechtvaardigen.

135 Artikel XIV GATS bepaalt immers dat de daarin genoemde uitzonderingen niet zodanig mogen worden toegepast dat zij een middel vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen partijen waar gelijksoortige omstandigheden heersen of tot een verkapte beperking van de handel in diensten.

136 Opgemerkt zij dat het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 119 en 120 van haar conclusie, Hongarije in staat stelt de toetreding van een instelling tot zijn markt of de voortzetting door een instelling van haar activiteiten op die markt op willekeurige wijze te verhinderen, aangezien het sluiten van een dergelijke overeenkomst en dientengevolge de vervulling van dit vereiste uiteindelijk uitsluitend afhangt van de politieke wil van deze lidstaat. Dat vereiste verschilt in dat opzicht fundamenteel van een voorwaarde volgens welke de betrouwbaarheid van een buitenlandse onderwijsinstelling moet worden bevestigd door een eenzijdige verklaring van de regering van de derde staat van vestiging van die instelling.

137 Voorts is het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst, voor zover het van toepassing is op buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die reeds aanwezig waren op de Hongaarse markt, in ieder geval onevenredig, daar het doel van het voorkomen van misleidende praktijken doeltreffender zou kunnen worden bereikt door toezicht te houden op de activiteiten van

dergelijke instellingen in Hongarije en in voorkomend geval alleen dergelijke instellingen ten aanzien waarvan kon worden vastgesteld dat zij dergelijke praktijken hadden toegepast, te verbieden hun activiteiten voort te zetten.

138 In die omstandigheden kan het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst niet worden gerechtvaardigd door het op het voorkomen van misleidende praktijken gebaseerde betoog van Hongarije.

139 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat Hongarije, door de in § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs bedoelde maatregel vast te stellen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel XVII GATS.

2. Vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling

a) Artikel XVII GATS

140 Vooraf moet er ten eerste op worden gewezen dat § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs, waarop de grief van de Commissie betrekking heeft, van de buitenlandse hogeronderwijsinstelling die een activiteit in Hongarije wil ontplooien, verlangt dat zij een opleiding aanbiedt in de staat waar zij haar zetel heeft, ongeacht of deze staat een lidstaat dan wel een derde staat is, en ten tweede dat het betoog van de Commissie ter ondersteuning van deze grief betrekking heeft op het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling, zonder een onderscheid te maken naargelang dit vereiste van toepassing is op buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een lidstaat, dan wel op buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een derde land hebben. Aangezien artikel XVII GATS echter onder de gemeenschappelijke handelspolitiek valt, zoals volgt uit hetgeen is uiteengezet in punt 73 van het onderhavige arrest, is deze bepaling slechts relevant voor het onderzoek van deze grief voor zover dat vereiste van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben in een derde staat die lid van de WTO is.

141 Gelet op de in punt 114 van het onderhavige arrest gepreciseerde omvang van de verbintenissen van Hongarije uit hoofde van artikel XVII GATS ten aanzien van hogeronderwijsdiensten, moet worden nagegaan of het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling, voor zover het een derde staat betreft die lid van de WTO is, in strijd met artikel XVII GATS, de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van soortgelijke nationale dienstverrichters of diensten die zij verrichten. Indien dit laatste het geval is, moeten de argumenten van Hongarije worden onderzocht die ertoe strekken deze wijziging te rechtvaardigen op basis van een van de in artikel XIV GATS bedoelde uitzonderingen.

1) Wijziging van de mededingingsvoorwaarden ten gunste van soortgelijke nationale dienstverrichters

i) Argumenten van partijen

142 De Commissie stelt dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van nationale dienstverrichters en dus in strijd is met de verplichting tot nationale behandeling die Hongarije op grond van artikel XVII GATS ten volle in acht dient te nemen.

143 Meer in het bijzonder voert de Commissie aan dat de GATS de erkenning van de hoedanigheid van dienstverrichter die de door deze overeenkomst gewaarborgde rechten geniet, niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat hij in het land van oorsprong diensten verricht. Voor zover dit vereiste buitenlandse dienstverrichters belet om eerst een instelling in Hongarije op te richten, is het ten opzichte van hen dus discriminerend.

144 Hongarije verwijst mutatis mutandis naar het betoog dat het heeft ontwikkeld met betrekking tot het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst.

ii) Beoordeling door het Hof

145 Vooraf zij eraan herinnerd dat Hongarije zich op grond van artikel XVII GATS heeft verbonden tot een volledige nationale behandeling ten aanzien van de commerciële aanwezigheid van verrichters van hogeronderwijsdiensten, zoals blijkt uit punt 114 van het onderhavige arrest.

146 Opgemerkt zij dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling specifiek betrekking heeft op dienstverrichters die hun zetel in het buitenland hebben.

147 Bijgevolg moet worden bepaald of het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling, door deze formeel verschillende behandeling in te voeren, de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van de Hongaarse dienstverrichters of de door hen verrichte diensten ten opzichte van soortgelijke dienstverrichters die hun zetel hebben in een derde land dat lid van de WTO is of de diensten die laatstgenoemden verrichten.

148 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat verrichters van hogeronderwijsdiensten die hun zetel hebben in een derde staat die lid van de WTO is en die zich in Hongarije willen vestigen, eerst een instelling in die derde staat moeten oprichten en daar daadwerkelijk een hogeronderwijsopleiding moeten aanbieden.

149 Dat leidt tot een concurrentienadeel voor de betrokken buitenlandse dienstverrichters, zodat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling de mededingingsvoorwaarden wijzigt ten gunste van soortgelijke Hongaarse dienstverrichters.

2) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond

i) Argumenten van partijen

150 Om een dergelijke wijziging van de mededingingsvoorwaarden te rechtvaardigen, beroept Hongarije zich op het doel van handhaving van de openbare orde en op het doel van het voorkomen van misleidende praktijken.

151 De Commissie stelt dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling niet kan worden gerechtvaardigd op grond van een van deze doelstellingen. Zij voert meer bepaald aan dat Hongarije geen bewijs heeft aangedragen voor zijn stelling dat dit vereiste bijdraagt tot de handhaving van de openbare orde, zelfs niet heeft uitgelegd waarin de daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Hongaarse samenleving bestaat en overigens evenmin heeft gepreciseerd in welk opzicht dat vereiste noodzakelijk zou zijn om het doel van handhaving van de openbare orde te bereiken, zo dat al zou vaststaan, en waarom er in dit geval geen minder beperkende alternatieve oplossing bestaat.

ii) Beoordeling door het Hof

152 Zoals blijkt uit de punten 128 en 129 van het onderhavige arrest, worden de twee door Hongarije aangevoerde doelstellingen, te weten de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van misleidende praktijken, daadwerkelijk genoemd in respectievelijk artikel XIV, onder a), GATS en artikel XIV, onder c), i), GATS.

153 In dit verband verwijst Hongarije zonder nadere onderbouwing naar zijn betoog betreffende het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst.

154 Opgemerkt zij dat Hongarije daarmee geen argumenten heeft aangevoerd waaruit op concrete en onderbouwde wijze blijkt in welk opzicht de uitoefening, op zijn grondgebied, van een hogeronderwijsactiviteit door instellingen die hun zetel hebben in een staat die geen deel uitmaakt van de EER, zonder dat dergelijke instellingen een opleiding aanbieden in hun vestigingsstaat, een daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Hongaarse samenleving vormt op grond waarvan deze lidstaat zich kan beroepen op een rechtvaardiging in verband met de handhaving van de openbare orde.

155 Door louter te verwijzen naar zijn betoog betreffende het vereiste van het bestaan van een voorafgaande internationale overeenkomst, heeft Hongarije evenmin enig concreet element aangevoerd waaruit kan blijken waarom het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling noodzakelijk is om misleidende praktijken te voorkomen.

156 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat Hongarije zijn verplichtingen uit hoofde van artikel XVII GATS niet is nagekomen door de maatregel van § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs vast te stellen, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben in een derde staat die lid van de WTO is.

b) Artikel 49 VWEU

1) Toepasselijkheid van artikel 49 VWEU

i) Argumenten van partijen

157 Hongarije betoogt primair dat opleidingen die worden aangeboden door onderwijsinstellingen die hoofdzakelijk met particuliere middelen worden gefinancierd, niet kunnen worden aangemerkt als een „economische activiteit” in de zin van het VWEU, wanneer de dienstverrichter zelf de onderwijsactiviteit financiert, zoals het geval is bij de CEU. Hieruit volgt dat artikel 49 VWEU in casu niet van toepassing is.

158 De Commissie stelt daarentegen dat hogeronderwijsdiensten die tegen vergoeding door particuliere instellingen worden aangeboden, „diensten” in de zin van het VWEU vormen. Particuliere instellingen die op vaste en voortdurende wijze onderwijsactiviteiten en wetenschappelijk onderzoek in Hongarije verrichten, kunnen zich dus beroepen op het recht op vrijheid van vestiging krachtens artikel 49 VWEU.

ii) Beoordeling door het Hof

159 Artikel 49, lid 1, VWEU bepaalt dat in het kader van de bepalingen van hoofdstuk 2 van titel IV van het derde deel van het VWEU beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden zijn.

160 Dienaangaande moet er om te beginnen op worden gewezen dat het Hof heeft geoordeeld dat de organisatie, tegen vergoeding, van hogeronderwijsopleidingen een economische activiteit vormt die onder dit hoofdstuk 2 valt wanneer zij door een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat op vaste en voortdurende wijze wordt uitgeoefend vanuit een hoofd- of nevenvestiging in deze laatste lidstaat (arrest van 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punt 39).

161 In casu is § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs van toepassing op hogeronderwijsinstellingen, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt naargelang deze instellingen hun opleidingen die tot een diploma leiden, al dan niet tegen vergoeding aanbieden.

162 Vervolgens heeft het Hof geoordeeld dat een situatie waarin een naar het recht van een lidstaat opgerichte vennootschap, met statutaire zetel in deze lidstaat, een filiaal in een andere lidstaat wenst op te richten, onder de vrijheid van vestiging valt, ook al is die vennootschap in de eerste lidstaat enkel opgericht met het doel zich te vestigen in de tweede lidstaat, om daar haar voornaamste, zo niet al haar economische activiteiten te ontplooien (arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punt 38).

163 Het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling valt dus onder artikel 49 VWEU, voor zover het van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben een andere lidstaat dan Hongarije en in de laatstgenoemde staat een opleiding tegen vergoeding aanbieden.

2) Bestaan van een beperking

i) Argumenten van partijen

164 Volgens de Commissie vormt de eis dat de betrokken hogeronderwijsinstellingen op grond van § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs in hun vestigingslidstaat aan specifieke voorwaarden moeten voldoen om een andere vestiging in Hongarije op te richten, een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU.

165 Met name mag een lidstaat een juridische entiteit de voordelen van de vrijheid van vestiging niet ontzeggen op grond van het feit dat deze entiteit geen economische activiteit uitoefent in de lidstaat waar zij is opgericht.

166 Subsidiair stelt Hongarije dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling de vrijheid van vestiging niet beperkt. Dit vereiste houdt namelijk verband met de uitoefening van een activiteit, en niet met de oprichting van vennootschappen. Het belet een buitenlandse hogeronderwijsinstelling met name niet om bijvoorbeeld in het kader van een nevenvestiging een filiaal in Hongarije op te richten. Het beperkt evenmin de keuze van de rechtsvorm van de instelling en voorziet ten aanzien van dienstverrichters die reeds via een nevenvestiging in Hongarije zijn gevestigd, enkel in een voorwaarde van de uitoefening van een hogeronderwijsactiviteit.

ii) Beoordeling door het Hof

167 Volgens de rechtspraak van het Hof moet elke maatregel die de uitoefening van de vrijheid van vestiging verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt, worden beschouwd als een beperking van deze vrijheid (arrest van 6 september 2012, Commissie/Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, punt 26).

168 In casu verlangt § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs van de betrokken dienstverleners die via een vaste inrichting hogeronderwijsdiensten in Hongarije willen aanbieden, dat zij in hun vestigingsstaat daadwerkelijk een hogeronderwijsopleiding aanbieden.

169 Een dergelijk vereiste kan de uitoefening van de vrijheid van vestiging in Hongarije minder aantrekkelijk maken voor onderdanen van een andere lidstaat die zich in Hongarije willen vestigen om er hogeronderwijsdiensten aan te bieden.

170 Het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling vormt dus een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU.

3) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond

i) Argumenten van partijen

171 Hongarije stelt in de eerste plaats dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling nodig is om de openbare orde te handhaven en misleidende praktijken te voorkomen. Dit vereiste is ook nodig om de kwaliteit van het door de betrokken instellingen in Hongarije aangeboden onderwijs te waarborgen, temeer daar de door deze instellingen afgegeven diploma's officiële documenten met rechtsgevolgen zijn.

172 Deze lidstaat voert vervolgens aan dat dat vereiste een middel is waarmee de naleving van dergelijke doelstellingen op passende wijze kan worden gegarandeerd, aangezien de bevoegde autoriteit zich er op die manier van kan vergewissen dat er sprake is van een werkelijke en wettelijke activiteit in het land van vestiging van de dienstverrichter, en aldus kwalitatief hoogstaand universitair onderwijs in Hongarije kan waarborgen.

173 Hongarije wijst er echter op dat zijn autoriteiten zich in de praktijk beperken tot een controle van de hogeronderwijsactiviteit, de reeds afgegeven diploma's, de met deze diploma's afgeronde opleiding, namelijk de onderwijsvoorwaarden en het onderwijsprogramma, alsmede de kwalificatie van het onderwijzend personeel dat het hoger onderwijs verzorgt.

174 Ten slotte bestaat er geen minder beperkende maatregel, daar het doel om hoogstaande hogeronderwijsopleidingen te waarborgen slechts kan worden bereikt door de activiteit te onderzoeken die wordt uitgeoefend in de staat van vestiging van de instelling. Aangezien het hoger onderwijs niet is geharmoniseerd op het niveau van de Unie, beschikken de lidstaten in dit opzicht in ieder geval over een aanzienlijke speelruimte.

175 De Commissie stelt in de eerste plaats dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling aan geen enkele van de door Hongarije aangevoerde doelstellingen kan beantwoorden Hongarije heeft immers geen enkel overtuigend argument aangedragen met betrekking tot de redenen waarom dit vereiste gerechtvaardigd en evenredig is in het licht van dergelijke doelstellingen, en zelfs niet aangegeven welke misbruiken met dit vereiste moeten worden voorkomen.

176 De Commissie stelt met name dat dat vereiste inadequaat is, aangezien de kwaliteit van het in de staat van vestiging van de betrokken instelling aangeboden onderwijs niets zegt over de kwaliteit van de in Hongarije verrichte dienst. Indien Hongarije werkelijk tot doel had fraude en misbruik te voorkomen, dan had het specifieke regels daarvoor moeten vaststellen.

177 Ten slotte is het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling onevenredig. De uitwisseling van informatie met de agentschappen voor kwaliteitsborging en/of accreditatie van de staat van vestiging van de betrokken onderwijsinstelling,

waarvoor in de conclusies van de Raad van 20 mei 2014 over kwaliteitsborging in onderwijs en opleiding (PB 2014, C 183, blz. 30) wordt gepleit, en nauwere samenwerking binnen de EER tussen de hogeronderwijsautoriteiten vormen namelijk minder restrictieve alternatieve oplossingen.

ii) Beoordeling door het Hof

178 Zoals blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof is een beperking van de vrijheid van vestiging slechts toelaatbaar voor zover zij gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken (arrest van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punt 166).

179 Voorts staat het aan de betrokken lidstaat om aan te tonen dat aan deze twee cumulatieve voorwaarden is voldaan [arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 77].

180 In casu beroept Hongarije zich in de eerste plaats op de noodzaak tot handhaving van de openbare orde.

181 Dienaangaande moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat in het kader van de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden redenen van openbare orde slechts kunnen worden aangevoerd indien er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel maatschappelijk belang (arrest van 19 juni 2008, Commissie/Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, punt 50).

182 Hongarije stelt enkel dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling de bevoegde autoriteit in staat stelt om zich ervan te vergewissen dat er in het land van vestiging van de betrokken dienstverrichter sprake is van een werkelijke en wettelijke activiteit. Zoals in punt 154 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft Hongarije geen concrete en onderbouwde argumenten aangevoerd waaruit blijkt in welk opzicht de uitoefening, op zijn grondgebied, van een hogeronderwijsactiviteit door dergelijke instellingen in het geval van niet-naleving van dit vereiste een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Hongaarse samenleving vormt.

183 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat in het onderhavige geval niet is aangetoond dat er van een dergelijke bedreiging sprake is.

184 In de tweede plaats beroept Hongarije zich op het doel van het voorkomen van misleidende praktijken. Zonder zijn betoog nader te onderbouwen, lijkt deze lidstaat van mening te zijn dat de toegang van buitenlandse hogeronderwijsinstellingen tot de Hongaarse markt het gevaar inhoudt dat dergelijke praktijken verspreiding vinden.

185 Door zich te baseren op een algemeen vermoeden, toont Hongarije, niettegenstaande de op deze lidstaat rustende bewijslast, waarnaar in punt 179 van dit arrest is verwezen, niet aan waarin een dergelijk gevaar concreet bestaat, noch hoe het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling dit gevaar zou kunnen voorkomen.

186 Zoals de advocaat-generaal in punt 185 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, heeft Hongarije geenszins uitgelegd waarom het doel van het voorkomen van misleidende praktijken niet zou kunnen worden bereikt door aan een leverancier die voordien geen hogeronderwijsopleiding in zijn lidstaat van vestiging aanbood, de mogelijkheid te bieden om met andere middelen aan te tonen dat hij de regelgeving van die staat naleeft en betrouwbaar is.

187 In de derde plaats kan de door Hongarije aangevoerde doelstelling om kwalitatief hoogstaand hoger onderwijs te waarborgen inderdaad beperkingen van de vrijheid van vestiging rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 13 november 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, punt 46).

188 Opgemerkt zij echter dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling geen nadere precisering geeft over de vereiste kwaliteit van het onderwijs dat de buitenlandse instelling aanbiedt in de lidstaat waar zij is gevestigd, en overigens geenszins vooruitloopt op de kwaliteit van het onderwijs dat in Hongarije zal worden aangeboden, zodat het in elk geval niet kan waarborgen dat dit doel zal worden verwezenlijkt.

189 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling niet kan worden gerechtvaardigd op basis van het betoog van Hongarije met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, noch op basis van het betoog met betrekking tot de dwingende redenen van algemeen belang, zoals het voorkomen van misleidende praktijken en de noodzaak om kwalitatief hoogstaand hoger onderwijs te waarborgen.

190 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat Hongarije, door de maatregel van § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs vast te stellen, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een andere lidstaat hebben, de krachtens artikel 49 VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

c) Artikel 16 van richtlijn 2006/123 en, subsidiair, artikel 56 VWEU

1) Toepasselijkheid van richtlijn 2006/123

i) Argumenten van partijen

191 Hongarije stelt dat opleidingen die worden aangeboden door onderwijsinstellingen die hoofdzakelijk met particuliere middelen worden gefinancierd, niet als een „economische activiteit” in de zin van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 kunnen worden aangemerkt wanneer de dienstverrichter zelf de onderwijsactiviteit financiert, zoals het geval is bij de CEU. Deze richtlijn is in casu dus niet van toepassing.

192 De Commissie betoogt dat volgens artikel 2 van richtlijn 2006/123 en artikel 4, punt 1, ervan, dat verwijst naar de in het VWEU vervatte definitie van diensten, de werkingssfeer van deze richtlijn onderwijsactiviteiten en opleidingen omvat die hoofdzakelijk worden gefinancierd met particuliere financiële bijdragen. Particuliere instellingen die in Hongarije tijdelijk onderwijsactiviteiten en wetenschappelijk onderzoek verrichten, kunnen zich dus beroepen op het recht op het vrij verrichten van diensten krachtens die richtlijn.

ii) Beoordeling door het Hof

193 Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 is deze richtlijn van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

194 Overeenkomstig artikel 4, punt 1, van deze richtlijn moet onder „dienst” worden verstaan, elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU.

195 In casu heeft § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs in het algemeen betrekking op onderwijsdiensten die in Hongarije door buitenlandse hogeronderwijsinstellingen kunnen worden verricht en dus ook op het aanbieden van opleidingen tegen vergoeding. Dit aanbieden van opleidingen vormt een „economische activiteit" in de zin van artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123. Deze richtlijn is in casu dus van toepassing.

2) Bestaan van een beperking

i) Argumenten van partijen

196 De Commissie betoogt dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling, voor zover het ook ziet op hogeronderwijsinstellingen die voornemens zijn grensoverschrijdende diensten in Hongarije te verrichten, een beperking vormt van het door artikel 16 van richtlijn 2006/123 gewaarborgde vrij verrichten van diensten. Subsidiair stelt de Commissie dat dit vereiste in strijd is met artikel 56 VWEU.

197 Hongarije betwist dit betoog.

ii) Beoordeling door het Hof

198 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens artikel 16, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2006/123 de lidstaat waar de dienst wordt verricht onder andere zorgt voor vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

199 In het onderhavige geval verlangt § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs van de betrokken instellingen dat zij een hogeronderwijsopleiding aanbieden in de staat waar zij hun zetel hebben.

200 Beschouwd in het licht van richtlijn 2006/123 kan een dergelijk vereiste, voor zover het een extra voorwaarde oplegt aan dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd, het recht van deze dienstverrichters op vrije uitoefening van hogeronderwijsactiviteiten in Hongarije beperken indien zij hun activiteit eerst in Hongarije zouden willen uitoefenen in plaats van in hun vestigingslidstaat of indien zij voornemens zouden zijn een dergelijke activiteit uitsluitend in Hongarije uit te oefenen.

3) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond

i) Argumenten van partijen

201 Hongarije stelt dat het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de lidstaat van vestiging van de betrokken instelling noodzakelijk is om de openbare orde te handhaven. Dienaangaande verwijst Hongarije mutatis mutandis naar zijn betoog betreffende het middel inzake schending van artikel 49 VWEU.

202 De Commissie is van mening dat Hongarije niet heeft aangetoond dat het tijdelijk verrichten van onderwijsdiensten door in een lidstaat gevestigde hogeronderwijsinstellingen gevolgen heeft voor de openbare orde in Hongarije, zoals artikel 16, lid 3, van richtlijn 2006/123 nochtans vereist.

ii) Beoordeling door het Hof

203 Overeenkomstig artikel 16, lid 3, van richtlijn 2006/123 kan de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich begeeft, in overeenstemming met lid 1 van dit artikel 16, eisen aan het verrichten van een dienstactiviteit stellen als deze met name gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde en de openbare veiligheid.

204 Er zij echter op gewezen dat redenen in verband met de openbare orde en de openbare veiligheid, zoals blijkt uit de in punt 181 van dit arrest aangehaalde rechtspraak waarnaar overweging 41 van richtlijn 2006/123 verwijst, met name het bestaan van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving veronderstellen. Zoals in de punten 154 en 182 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft Hongarije geen argumenten aangevoerd waaruit op concrete en onderbouwde wijze blijkt in welk opzicht de uitoefening, op zijn grondgebied, van een hogeronderwijsactiviteit door in een andere lidstaat gevestigde instellingen in het geval van niet-naleving van het vereiste van het aanbieden van een opleiding in de staat van vestiging van de betrokken instelling een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de Hongaarse samenleving vormt.

205 Derhalve moet worden geoordeeld dat dit vereiste niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2006/123.

206 Uit het voorgaande volgt dat Hongarije, door de maatregel van § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs vast te stellen, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een andere lidstaat hebben, de krachtens artikel 16 van richtlijn 2006/123 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Bijgevolg hoeft niet te worden onderzocht of deze lidstaat artikel 56 VWEU heeft geschonden, aangezien dergelijke schending slechts subsidiair door de Commissie is aangevoerd.

207 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat Hongarije, door de maatregel van § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs vast te stellen, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben in een derde staat die lid van de WTO is, de krachtens artikel XVII GATS op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een andere lidstaat hebben, de krachtens artikel 49 VWEU en artikel 16 van richtlijn 2006/123 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

3. Artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest

a) Toepasselijkheid van het Handvest

1) Argumenten van partijen

208 De Commissie voert aan dat wanneer de lidstaten de verplichtingen uitvoeren die op hen rusten krachtens door de Unie gesloten internationale overeenkomsten, zoals de GATS, zij „het recht van de Unie ten uitvoer brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, zodat zij de bepalingen van het Handvest in acht moeten nemen.

209 Voorts moet § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs, aangezien die bepaling de fundamentele vrijheden beperkt die door het VWEU, richtlijn 2006/123 en de GATS worden gewaarborgd, verenigbaar zijn met het Handvest.

210 Hongarije stelt dat een nationale maatregel die indruist tegen de verbintenissen die door de lidstaten in het kader van de GATS zijn aangegaan, niet kan worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

211 Aangezien volgens deze lidstaat noch de bepalingen van het VWEU inzake het vrij verrichten van diensten, noch de bepalingen van richtlijn 2006/123 in casu van toepassing zijn en de litigieuze maatregelen dus geen beperking vormen die in strijd is met de fundamentele vrijheden die in het VWEU of in richtlijn 2006/123 zijn vastgelegd, vallen zij ook niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht, zodat het Handvest irrelevant is.

2) Beoordeling door het Hof

212 Wat het optreden van de lidstaten betreft, is het toepassingsgebied van het Handvest omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, volgens hetwelk de bepalingen van het Handvest tot de lidstaten zijn gericht, uitsluitend „wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen".

213 In het onderhavige geval maakt de GATS deel uit van het Unierecht, zoals in punt 71 van dit arrest is opgemerkt. Hieruit volgt dat wanneer de lidstaten de krachtens deze overeenkomst op hen rustende verplichtingen, met inbegrip van die welke is opgelegd bij artikel XVII, lid 1, nakomen, zij moeten worden geacht het recht van de Unie ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

214 Wanneer een lidstaat stelt dat een door hem vastgestelde maatregel die een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid beperkt, gerechtvaardigd is door een door het Unierecht erkende dwingende reden van algemeen belang, moet ook een dergelijke maatregel worden geacht het recht van de Unie ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, zodat die in overeenstemming moet zijn met de in het Handvest vastgelegde grondrechten [arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Hetzelfde geldt voor artikel 16 van richtlijn 2006/123.

215 De litigieuze maatregelen moeten dus in overeenstemming zijn met de in het Handvest vastgelegde grondrechten.

216 In die omstandigheden moet worden onderzocht of deze maatregelen de door de Commissie aangevoerde grondrechten beperken, en zo ja, of zij niettemin gerechtvaardigd zijn, zoals Hongarije stelt.

b) Bestaan van beperkingen van de betrokken grondrechten

1) Argumenten van partijen

217 Volgens de Commissie doen de litigieuze maatregelen afbreuk aan zowel de in artikel 13 van het Handvest gewaarborgde academische vrijheid als de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten en de vrijheid van ondernemerschap, die respectievelijk in artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest zijn verankerd.

218 Wat de academische vrijheid betreft, is deze instelling van mening dat deze maatregelen afbreuk doen aan de mogelijkheid voor de betrokken buitenlandse hogeronderwijsinstellingen om vrijelijk onderzoekswerkzaamheden in Hongarije te verrichten en wetenschappelijke kennis te verspreiden.

219 Met betrekking tot de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten en de vrijheid van ondernemerschap is de Commissie van mening dat de litigieuze maatregelen een beperking inhouden van het recht van particulieren om een handelsactiviteit uit te oefenen en van het recht van ondernemingen op een zekere stabiliteit met betrekking tot hun activiteit.

220 Met betrekking tot de academische vrijheid stelt Hongarije dat het feit dat hogeronderwijsinstellingen aan bepaalde juridische verplichtingen moeten voldoen, geen afbreuk doet aan de academische vrijheid van de betrokken instelling of van haar personeel. Dergelijke verplichtingen hebben immers niet onvermijdelijk gevolgen voor de mogelijkheid om wetenschappelijke activiteiten uit te oefenen, noch vanuit het oogpunt van de instelling, noch vanuit het oogpunt van het personeel ervan.

221 Wat de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten en de vrijheid van ondernemerschap betreft, betwist Hongarije in wezen niet dat de litigieuze maatregelen de uitoefening van de eerstgenoemde vrijheid beperken.

2) Beoordeling door het Hof

222 In de eerste plaats is de academische vrijheid in algemene bewoordingen vastgelegd in artikel 13, tweede volzin, van het Handvest, volgens hetwelk „[d]e academische vrijheid wordt geëerbiedigd".

223 Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest moeten de daarin vastgestelde rechten die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dezelfde inhoud en op zijn minst dezelfde reikwijdte hebben als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend.

224 In de tekst van het EVRM wordt niet verwezen naar de academische vrijheid. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt evenwel dat deze vrijheid met name in verband wordt gebracht met het in artikel 10 EVRM verankerde recht op vrijheid van meningsuiting (EHRM, 15 april 2014, Hasan Yazıcı tegen Turkije, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55 en 69, en EHRM, 27 mei 2014, Mustafa Erdoğan e.a. tegen Turkije, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40 en 46), hetgeen ook wordt bevestigd in de toelichting op artikel 13 van het Handvest in de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, blz. 303, blz. 17).

225 Bezien vanuit dit specifieke perspectief moet de academische vrijheid, zowel in het onderzoek als in het onderwijs, de vrijheid van meningsuiting en actie, de vrijheid om informatie te verstrekken en de vrijheid om kennis en waarheid te zoeken en zonder beperking te verspreiden waarborgen, met de precisering dat deze vrijheid niet beperkt is tot academisch of wetenschappelijk onderzoek, maar zich tevens uitstrekt tot de vrijheid van universiteiten om vrijelijk hun standpunten kenbaar te maken (EHRM, 27 mei 2014, Mustafa Erdoğan e.a. tegen Turkije, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

226 Zoals de advocaat-generaal in de punten 145 en 146 van haar conclusie heeft opgemerkt, moet het begrip „academische vrijheid" echter ruimer worden opgevat.

227 In dit verband acht het Hof het nuttig om, teneinde de verschillende kenmerkende elementen van de academische vrijheid te verduidelijken en te bepalen of de litigieuze maatregelen beperkingen van deze vrijheid vormen, de inhoud in aanmerking te nemen van aanbeveling 1762 (2006) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 30 juni 2006, met als opschrift „Academische vrijheid en autonomie van universiteiten", waaruit blijkt dat de academische vrijheid ook een institutionele en organisatorische dimensie heeft, aangezien de band met een infrastructuur een essentiële voorwaarde voor de uitoefening van onderwijs- en onderzoeksactiviteiten vormt. Ook punt 18 van de aanbeveling betreffende het statuut van het onderwijzend personeel in het hoger onderwijs, die door de Algemene Vergadering van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur

(Unesco) op 11 november 1997 is vastgesteld tijdens haar 29e vergadering van 21 oktober tot 12 november 1997 te Parijs, volgens hetwelk „[d]e autonomie de institutionele uitdrukking van de academische vrijheden is en een noodzakelijke voorwaarde is om leerkrachten en hogeronderwijsinstellingen in staat te stellen hun taken te vervullen", is relevant. In punt 19 van deze aanbeveling is gepreciseerd dat „[h]et de plicht van de lidstaten is om de autonomie van hogeronderwijsinstellingen te beschermen tegen bedreigingen, door wie dan ook".

228 In het licht van het voorgaande moet worden geoordeeld dat de litigieuze maatregelen de academische activiteit van de betrokken buitenlandse hogeronderwijsinstellingen op het Hongaarse grondgebied in gevaar kunnen brengen en de betrokken universiteiten dus de autonome infrastructuur kunnen ontnemen die nodig is voor de uitvoering van hun wetenschappelijk onderzoek en voor de uitoefening van hun pedagogische activiteiten. Deze maatregelen kunnen de in artikel 13 van het Handvest beschermde academische vrijheid dus beperken.

229 In de tweede plaats zijn de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten en de vrijheid van ondernemerschap vastgelegd in respectievelijk artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest.

230 Overeenkomstig artikel 14, lid 3, van het Handvest moet de vrijheid om met inachtneming van de democratische beginselen instellingen voor onderwijs op te richten worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen.

231 Voorts bepaalt artikel 16 van het Handvest dat de vrijheid van ondernemerschap wordt erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

232 Vooraf zij opgemerkt dat de vrijheid tot oprichting van openbare of particuliere instellingen voor onderwijs, zoals blijkt uit de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten, wordt gewaarborgd als een van de aspecten van de vrijheid van ondernemerschap, zodat deze vrijheden samen moeten worden onderzocht.

233 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de litigieuze maatregelen naargelang van het geval van dien aard zijn dat zij de mogelijkheid zelf om in Hongarije een hogeronderwijsinstelling op te richten of daar een dergelijke reeds bestaande instelling te blijven exploiteren, onzeker maken of uitsluiten.

234 Bijgevolg moet worden aangenomen dat die maatregelen een beperking inhouden van zowel de in artikel 14, lid 3, van het Handvest gewaarborgde vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten als de in artikel 16 van het Handvest vastgelegde vrijheid van ondernemerschap.

c) Bestaan van een rechtvaardigingsgrond

1) Argumenten van partijen

235 Hongarije stelt dat de litigieuze maatregelen gerechtvaardigd zijn in het licht van de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest.

236 Wat met name de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten en de vrijheid van ondernemerschap betreft, voert deze lidstaat aan dat deze moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de democratische beginselen en in het kader van de nationale bepalingen die de uitoefening ervan beheersen. Een lidstaat die een economische activiteit reguleert om andere rechtssubjecten in staat te stellen deze vrijheden uit te oefenen, kan dus geen onrechtmatige beperking worden verweten.

237 De Commissie stelt dat de beperkingen die door de litigieuze maatregelen worden opgelegd aan de vrijheden die respectievelijk in artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest zijn vastgelegd, niet gerechtvaardigd lijken in het licht van de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest.

238 Hongarije toont in casu namelijk niet aan dat de door de litigieuze maatregelen opgelegde beperkingen van de academische vrijheid en de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, noch dat deze beperkingen evenredig zijn.

2) Beoordeling door het Hof

239 Artikel 52, lid 1, van het Handvest bepaalt dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

240 In casu heeft het Hof in de punten 132, 138, 154, 155 en 189 van het onderhavige arrest geoordeeld dat de litigieuze maatregelen niet werden gerechtvaardigd door een van de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang die door Hongarije zijn aangevoerd.

241 Hieruit volgt dat deze maatregelen, die beperkingen vormen van de respectievelijk in artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest vastgelegde rechten, zoals het Hof in de punten 228 en 234 van het onderhavige arrest heeft geoordeeld, hoe dan ook niet beantwoorden aan deze doelstellingen van algemeen belang.

242 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat Hongarije, door de litigieuze maatregelen vast te stellen, de krachtens artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

243 Gelet op de voorgaande overwegingen dient te worden vastgesteld dat:

– Hongarije, door de maatregel van § 76, lid 1, onder a), van de wet op het hoger onderwijs vast te stellen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel XVII GATS;

– Hongarije, door de in § 76, lid 1, onder b), van de wet op het hoger onderwijs bedoelde maatregel vast te stellen, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben in een derde staat die lid van de WTO is, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel XVII GATS, en, voor zover deze bepaling van toepassing is op hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een andere lidstaat hebben, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 49 VWEU en artikel 16 van richtlijn 2006/123, en

– Hongarije, door de litigieuze maatregelen vast te stellen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest.

Kosten

244 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **Door de maatregel van § 76, lid 1, onder a), van de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), zoals gewijzigd bij de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (wet nr. XXV van 2017 tot wijziging van wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), vast te stellen, die de uitoefening, in Hongarije, door buiten de Europese Economische Ruimte gevestigde buitenlandse hogeronderwijsinstellingen van een opleidingsactiviteit die tot de toekenning van een diploma leidt, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de Hongaarse regering en de regering van de staat van vestiging van de betrokken instelling een internationale overeenkomst hebben gesloten, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel XVII van de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten, opgenomen in bijlage 1 B bij de te Marrakesh ondertekende Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, die is goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten.**

2) **Door de maatregel van § 76, lid 1, onder b), van de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), zoals gewijzigd bij de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (wet nr. XXV van 2017 tot wijziging van wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), vast te stellen, die de uitoefening, in Hongarije, van de activiteit van buitenlandse hogeronderwijsinstellingen afhankelijk stelt van de voorwaarde dat zij een hogeronderwijsopleiding aanbieden in hun vestigingsstaat, is Hongarije, voor zover deze bepaling van toepassing is op buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die hun zetel hebben in een derde staat die lid van de Wereldhandelsorganisatie is, de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel XVII van de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten, opgenomen in bijlage 1 B bij de te Marrakesh ondertekende Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, die is goedgekeurd bij besluit 94/800, en, voor zover deze maatregel van toepassing is op buitenlandse hogeronderwijsinstellingen die hun zetel in een andere lidstaat hebben, de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 49 VWEU en artikel 16 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.**

3) **Door de maatregelen van § 76, lid 1, onder a) en b), van de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), zoals gewijzigd bij de Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (wet nr. XXV van 2017 tot wijziging van wet nr. CCIV van 2011 betreffende het nationaal hoger onderwijs), vast te stellen, is Hongarije de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.**

4) **Hongarije wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen