



Pers en Voorlichting

Hof van Justitie van de Europese Unie

**PERSCOMMUNIQUÉ nr. 73/20**

Luxemburg, 18 juni 2020

Arrest in zaak C-78/18  
Commissie / Hongarije

---

**De door Hongarije ingevoerde beperkingen voor de financiering van maatschappelijke organisaties door buiten deze lidstaat gevestigde personen zijn niet in overeenstemming met het Unierecht**

In het arrest Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen) (C-78/18) van 18 juni 2020 wijst de Grote kamer van het Hof **het door de Europese Commissie tegen deze lidstaat ingestelde beroep wegens niet-nakoming toe**. Het Hof stelt vast **dat Hongarije, door registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen op te leggen aan bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties – te weten organisaties die direct of indirect buitenlandse steun ontvangen die een bepaalde drempel overschrijdt – en te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan organisaties die niet aan die verplichtingen voldoen, discriminerende en ongerechtvaardigde beperkingen heeft ingevoerd ten aanzien van zowel de betrokken organisaties als de personen die hun die steun verlenen**. Deze beperkingen zijn in strijd met de verplichtingen van de lidstaten in het kader van het vrije kapitaalverkeer, zoals neergelegd in artikel 63 VWEU en de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), die betrekking hebben op het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op vrijheid van vereniging.

In 2017 heeft Hongarije een wet vastgesteld die bedoeld is om de transparantie van maatschappelijke organisaties die schenkingen ontvangen uit het buitenland te waarborgen (hierna „transparantiewet”)<sup>1</sup>. Krachtens deze wet moeten deze organisaties zich bij de Hongaarse rechterlijke instanties registreren als „organisatie die buitenlandse steun ontvangt” zodra het bedrag van de schenkingen die zij in één jaar uit andere lidstaten of derde landen hebben ontvangen een vastgestelde drempel overschrijdt. Bij de registratie moeten zij tevens melding maken van onder meer de naam van de schenkers die minstens 500 000 Hongaarse forint (ongeveer 1 400 EUR) aan steun hebben verleend en van het precieze bedrag van de steun. Deze informatie wordt vervolgens bekendgemaakt op een voor het publiek gratis toegankelijk elektronisch platform. Bovendien moeten de betrokken maatschappelijke organisaties op hun homepage en in al hun andere publicaties vermelden dat zij een „organisatie [zijn] die buitenlandse steun ontvangt”.

De Commissie heeft bij het Hof van Justitie een beroep wegens niet-nakoming ingesteld tegen Hongarije omdat de genoemde wet volgens haar in strijd is met het VWEU en het Handvest.

Alvorens de zaak ten gronde te onderzoeken, brengt het Hof met betrekking tot de door Hongarije aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid in herinnering dat het feit dat de Commissie in een precontentieuze procedure korte termijnen stelt, als zodanig niet kan 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 het voor de betrokken lidstaat moeilijker heeft gemaakt de grieven van deze instelling te weerleggen en daardoor de rechten van de verdediging heeft geschonden, wat niet is aangetoond.

---

<sup>1</sup> A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (wet nr. LXXVI van 2017 betreffende transparantie van organisaties die steun ontvangen uit het buitenland).

Ten gronde oordeelt het Hof allereerst dat Hongarije de Commissie ten onrechte heeft verweten dat deze geen bewijs heeft geleverd van de praktische gevolgen van de transparantiewet voor de in artikel 63 VWEU gewaarborgde vrijheid van verkeer. Wanneer een niet-nakoming voortvloeit uit de vaststelling van een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel waarvan het bestaan en de toepassing niet worden betwist, kan het bestaan van die niet-nakoming namelijk worden aangetoond aan de hand van een juridische analyse van de bepalingen van die maatregel.

In het daaropvolgende onderzoek naar de gegrondheid van de grieven van de Commissie stelt het Hof in de eerste plaats vast dat **de transacties waarop de transparantiewet betrekking heeft onder het in artikel 63, lid 1, VWEU genoemde begrip „kapitaalverkeer” vallen en dat de betrokken wet een discriminerende beperkende maatregel vormt.** Deze wet voorziet namelijk in een verschil in behandeling tussen nationaal en grensoverschrijdend kapitaalverkeer, dat niet is gebaseerd op een objectief verschil tussen de betrokken situaties en dat in andere lidstaten of derde landen gevestigde natuurlijke- of rechtspersonen ervan weerhoudt om de betrokken organisaties financiële steun te verlenen. De transparantiewet is met name specifiek en uitsluitend van toepassing op verenigingen en stichtingen die uit andere lidstaten of derde landen financiële steun ontvangen. Deze worden onderscheiden van andere entiteiten doordat zij, op straffe van sancties die kunnen leiden tot hun ontbinding, worden verplicht om kennis te geven van het feit dat zij een „organisatie” zijn „die buitenlandse steun ontvangt”, om zich als zodanig te registreren en om zich systematisch onder die benaming te presenteren aan het publiek. Voorts **creëren de maatregelen waarin die wet voorziet een sfeer van wantrouwen jegens deze verenigingen en stichtingen.** De openbaarmaking van gegevens betreffende de in andere lidstaten of derde landen gevestigde personen die deze verenigingen en stichtingen financiële steun verlenen weerhoudt die personen er bovendien van om die steun te verlenen. Derhalve **vormen de registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen en de sancties waarin de transparantiewet voorziet, als geheel beschouwd, een door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije kapitaalverkeer.**

Met betrekking tot de mogelijke rechtvaardiging van deze beperking, benadrukt het Hof dat het doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten kan worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang. Bepaalde maatschappelijke organisaties kunnen namelijk, gelet op de doelstellingen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, grote invloed uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat, hetgeen rechtvaardigt dat de financiering ervan wordt onderworpen aan maatregelen ter waarborging van de transparantie, met name wanneer die financiering afkomstig is uit derde landen. **Hongarije heeft evenwel niet uitgelegd waarom het door deze lidstaat aangevoerde doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten de door de transparantiewet concreet ingevoerde maatregelen rechtvaardigt. In het bijzonder zijn die maatregelen zonder onderscheid van toepassing op alle buitenlandse financiële steun die een bepaalde drempel overschrijdt en op alle binnen de werkings sfeer van die wet vallende organisaties, en niet enkel op organisaties die daadwerkelijk een grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat.**

Met betrekking tot de in artikel 65, lid 1, onder b), VWEU genoemde redenen van openbare orde en openbare veiligheid herinnert het Hof eraan dat dergelijke redenen op een bepaald gebied kunnen worden aangevoerd voor zover de Uniewetgever de maatregelen ter bescherming van die belangen niet volledig heeft geharmoniseerd, en dat de bestrijding van het witwassen van geld, van de financiering van terrorisme en van de georganiseerde misdaad onder die redenen vallen. Deze kunnen echter alleen worden aangevoerd in geval van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Hongarije heeft geen argument aangevoerd waaruit concreet blijkt dat van een dergelijke bedreiging sprake is. De transparantiewet is veeleer gebaseerd op een principiële en algemeen vermoeden dat alle buitenlandse financiële steun aan maatschappelijke organisaties intrinsiek verdacht is.

Het Hof trekt hieruit de conclusie **dat de uit de transparantiewet voortvloeiende beperkingen niet gerechtvaardigd zijn en dat Hongarije dus zijn verplichtingen krachtens artikel 63 VWEU niet is nagekomen.**

In de tweede plaats onderzoekt het Hof of de bepalingen van de transparantiewet in overeenstemming waren met de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest, waaraan een nationale maatregel moet voldoen wanneer de lidstaat die deze heeft vastgesteld de daaruit voortvloeiende beperking wil rechtvaardigen met een dwingende reden van algemeen belang of een in het VWEU genoemde reden.

Wat om te beginnen het in artikel 12, lid 1, van het Handvest vastgelegde **recht op vrijheid van vereniging** betreft, benadrukt het Hof dat het een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving is, aangezien het de burgers in staat stelt om op gebieden van gemeenschappelijk belang collectief op te treden en zo bij te dragen aan het functioneren van het openbare leven. Het Hof stelt vast dat **de door de transparantiewet ingevoerde maatregelen dit recht beperken**, aangezien zij het handelen en het functioneren van de onder deze wet vallende verenigingen in meerdere opzichten aanzienlijk moeilijker maken.

Wat vervolgens het in artikel 7 van het Handvest vastgelegde **recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven** betreft, herinnert het Hof eraan dat dit recht vereist dat overheidsinstanties zich onthouden van iedere ongerechtvaardigde inmenging in het leven van personen. Het Hof merkt op dat **de door de transparantiewet ingevoerde kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen dit recht beperken**. Met betrekking tot het in artikel 8, lid 1, van het Handvest vastgelegde **recht op bescherming van persoonsgegevens**, dat tot op zekere hoogte verband houdt met het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, herinnert het Hof eraan dat het zich ertegen verzet dat gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen onder derden – of het nu gaat om overheidsinstanties of om het algemene publiek – worden verspreid, tenzij deze verspreiding geschiedt op basis van een eerlijke verwerking die voldoet aan de vereisten van artikel 8, lid 2, van het Handvest. Buiten dit geval moet deze verspreiding, die een verwerking van persoonsgegevens vormt, dus worden beschouwd als een beperking van het door artikel 8, lid 1, van het Handvest gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens. De transparantiewet voorziet in de bekendmaking van persoonsgegevens **en heeft Hongarije niet betoogd dat deze verspreiding plaatsvindt binnen het kader van een verwerking die aan de bovengenoemde vereisten voldoet**.

Wat ten slotte de mogelijke rechtvaardiging van de beperkingen van de grondrechten betreft, merkt het Hof op dat **de bepalingen van de transparantiewet – zoals reeds blijkt uit de analyse die op basis van het VWEU is uitgevoerd – door geen van de door Hongarije aangevoerde doelstellingen van algemeen belang kunnen worden gerechtvaardigd**.

---

**NOTA BENE:** Een beroep wegens niet-nakoming gericht tegen een lidstaat die zijn uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, kan worden ingesteld door de Commissie of door een andere lidstaat. Indien het Hof van Justitie de niet-nakoming vaststelt, dient de betrokken lidstaat zo snel mogelijk aan dit arrest te voldoen. Wanneer de Commissie van oordeel is dat de lidstaat niet aan het arrest heeft voldaan, kan zij een nieuw beroep instellen en daarin financiële sancties vorderen. Worden de Commissie echter geen maatregelen tot omzetting van een richtlijn meegedeeld, dan kan het Hof van Justitie, op voorstel van de Commissie, bij het eerste arrest sancties opleggen.

---

*Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.*

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106