ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 juni 2020*

„Niet-nakoming – Ontvankelijkheid – Artikel 63 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Bestaan van een beperking – Bewijslast – Indirecte discriminatie op grond van de herkomst van kapitaal – Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op vrijheid van vereniging – Nationale regeling die strafrechtelijk afdwingbare verplichtingen tot registratie, kennisgeving en bekendmaking oplegt aan verenigingen die financiële steun ontvangen uit andere lidstaten of derde landen – Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten – Recht op eerbiediging van het privéleven – Artikel 8, lid 1, van het Handvest van de grondrechten – Recht op bescherming van persoonsgegevens – Nationale regeling die de bekendmaking voorschrijft van gegevens betreffende personen die financiële steun verlenen aan verenigingen en van het bedrag van die steun – Rechtvaardiging – Dwingende reden van algemeen belang – Transparantie van de financiering van verenigingen – Artikel 65 VWEU – Openbare orde – Openbare veiligheid – Bestrijding van het witwassen van geld, van de financiering van terrorisme en van de georganiseerde misdaad – Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten”

In zaak C-78/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 6 februari 2018,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari en K. Talabér-Ritz, vervolgens door V. Di Bucci, L. Havas en L. Malferrari als gemachtigden,

verzoekster,

ondersteund door:

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz en H. Shev als gemachtigden,

interveniënt,

tegen

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

verweerder,

wijst

* Procestaal: Hongaars.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (rapporteur), D. Šváby en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 oktober 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 januari 2020,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat Hongarije, door de vaststelling van de bepalingen van de 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; hierna: „transparantiewet") die registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen opleggen aan bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties – te weten organisaties die direct of indirect buitenlandse steun ontvangen die een bepaalde drempel overschrijdt – en die voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan organisaties die niet aan die verplichtingen voldoen, in strijd met de krachtens artikel 63 VWEU en de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") op deze lidstaat rustende verplichtingen discriminerende, ongerechtvaardigde en onnodige beperkingen heeft ingevoerd voor buitenlandse schenkingen aan Hongaarse maatschappelijke organisaties.

I. Hongaarse wetgeving

A. Transparantiewet

2 In de preambule van de transparantiewet staat onder meer te lezen dat maatschappelijke organisaties „bijdragen tot de democratische controle en het publieke debat over openbare aangelegenheden", dat zij „een beslissende rol spelen bij de vorming van de publieke opinie" en dat „de transparantie [van die organisaties] van groot openbaar belang is".

3 Ook wordt in die preambule gesteld dat „steun uit buitenlandse bronnen aan [maatschappelijke organisaties] door buitenlandse belangengroepen kan worden gebruikt om – via de maatschappelijke invloed van die organisaties – hun eigen belangen in de plaats van de belangen van de gemeenschap in het maatschappelijke en politieke leven van Hongarije te behartigen" en dat die steun „de politieke en economische belangen van het land en de autonome werking van de wettelijke instellingen in gevaar kan brengen".

4 § 1 van deze wet luidt:

„(1) Voor de toepassing van deze wet wordt als organisatie die buitenlandse steun ontvangt, elke vereniging of stichting aangemerkt die een financiële bijdrage in de zin van lid 2 ontvangt [(hierna beide aangeduid met: ‚organisatie die buitenlandse steun ontvangt')].

(2) In de zin van deze wet wordt elke bijdrage in geld of in de vorm van andere activa die direct of indirect uit het buitenland afkomstig is, ongeacht de juridische benaming, als steun beschouwd vanaf het ogenblik waarop zij – alleen of cumulatief – in een bepaald belastingjaar ten minste het dubbele bedraagt van het bedrag dat is vastgesteld in § 6, lid 1, onder b), van de pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(wet nr. LIII van 2017 inzake de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme)].

[...]

(4) Deze wet is niet van toepassing op:

a) verenigingen en stichtingen die niet als maatschappelijke organisaties worden beschouwd;

b) verenigingen die onder de sportról szóló 2004. évi I. törvény [(wet nr. I van 2004 betreffende de sport)] vallen;

c) organisaties die zich bezighouden met religieuze activiteiten;

d) organisaties en verenigingen van nationale minderheden die onder de nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(wet nr. CLXXIX van 2011 inzake de rechten van nationale minderheden)] vallen, en stichtingen die volgens hun oprichtingsakte een activiteit uitoefenen die rechtstreeks verband houdt met de culturele autonomie van een nationale minderheid of die de belangen van een bepaalde nationale minderheid vertegenwoordigen en verdedigen."

5 § 2 van de transparantiewet bepaalt:

„(1) Elke vereniging of stichting in de zin van § 1, lid 1, moet binnen 15 dagen nadat het bedrag van de steun die zij tijdens het betrokken jaar heeft ontvangen het dubbele heeft bereikt van het in § 6, lid 1, onder b), van wet nr. LIII van 2017 inzake de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme vermelde bedrag, kennisgeving doen van het feit dat zij een organisatie is geworden die buitenlandse steun ontvangt.

(2) De organisatie die de buitenlandse steun ontvangt, moet de in lid 1 vermelde kennisgeving toezenden aan de bevoegde rechter (hierna: ‚registratierechter') in de plaats van haar hoofdkantoor en de in bijlage I vermelde gegevens verstrekken. De registratierechter voegt de kennisgeving toe aan de gegevens met betrekking tot de vereniging of de stichting die zijn opgenomen in het register van civielrechtelijke en andere niet-commerciële organisaties (hierna: ‚register') en registreert de vereniging of stichting als organisatie die buitenlandse steun ontvangt.

(3) Op grond van een toepassing naar analogie van de in lid 1 vastgestelde regels, zendt de organisatie die buitenlandse steun ontvangt de registratierechter, tegelijk met haar financieel verslag, een overzicht toe van de in bijlage I vermelde gegevens met betrekking tot de in het afgelopen jaar ontvangen steun. De kennisgeving bevat voor het betrokken jaar de volgende gegevens:

a) voor steun van minder dan 500 000 [Hongaarse forint (HUF) (ongeveer 1 500 EUR)] per schenker, de in deel II, punt A, van bijlage I vermelde gegevens,

b) voor steun van 500 000 [HUF] of meer per schenker, de in deel II, punt B, van bijlage I vermelde gegevens.

(4) Vóór de 15e van elke maand moet de registratierechter aan het ministerie dat is belast met het beheer van het burgerinformatieportaal de naam, de zetel en het fiscaal identificatiekenmerk van de verenigingen en stichtingen die hij de voorgaande maand als organisaties die buitenlandse steun

ontvangen in het register heeft opgenomen. Het ministerie dat is belast met het beheer van het burgerinformatieportaal maakt de aldus toegezonden gegevens onverwijld bekend op het daartoe ingestelde elektronische platform, dat gratis voor iedereen toegankelijk is.

(5) Zodra de organisatie die buitenlandse steun ontvangt haar kennisgeving in de zin van lid 1 heeft gedaan, moet zij onverwijld op haar homepage en in haar publicaties en andere persproducten in de zin van de wet op de persvrijheid en de fundamentele regels die van toepassing zijn op de inhoud die wordt verspreid door de media, bekendmaken dat zij is aangemerkt als organisatie die buitenlandse steun ontvangt in de zin van de onderhavige wet.

(6) De organisatie die buitenlandse steun ontvangt, blijft gebonden aan de in lid 5 bedoelde verplichting, zolang zij wordt beschouwd als een organisatie die buitenlandse steun ontvangt in de zin van deze wet."

6 § 3 van de transparantiewet luidt:

„(1) Indien de vereniging of stichting de verplichtingen uit hoofde van deze wet niet nakomt, moet het openbaar ministerie zodra het daar kennis van heeft en overeenkomstig de op haar toepasselijke regels, de vereniging of stichting bevelen voornoemde verplichtingen binnen dertig dagen na te komen.

(2) Indien de organisatie die buitenlandse steun ontvangt de in het bevel van het openbaar ministerie bedoelde verplichting niet nakomt, dient het openbaar ministerie de organisatie opnieuw te bevelen de verplichtingen uit hoofde van deze wet binnen 15 dagen na te komen. Binnen 15 dagen nadat die termijn zonder resultaat is verstreken, verzoekt het openbaar ministerie de registratierechter om, overeenkomstig § 37, lid 2, van de civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(wet nr. CLXXXI van 2011 inzake de registratie van maatschappelijke organisaties bij de rechterlijke instanties en de toepasselijke procedureregels)], een geldboete op te leggen.

(3) Nadat het overeenkomstig lid 2 een nieuw bevel tot de organisatie heeft gericht, zal het openbaar ministerie handelen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en de bepalingen van de egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(wet nr. CLXXV van 2011 inzake het recht van vereniging, het statuut van vereniging zonder winstoogmerk, het functioneren en de financiering van maatschappelijke organisaties)] en van wet nr. CLXXXI van 2011 inzake de registratie van maatschappelijke organisaties bij de rechterlijke instanties en de toepasselijke procedureregels naar analogie toepassen."

7 § 4 van de transparantiewet bepaalt het volgende:

„(1) Indien de bijdrage in geld of in de vorm van andere activa die de organisatie die buitenlandse steun ontvangt in het jaar dat volgt op het in § 2, lid 3, bedoelde belastingjaar heeft genoten, niet het dubbele bedraagt van het in § 6, lid 1, van wet nr. LIII van 2017 inzake de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme bedoelde bedrag, wordt de vereniging of stichting niet meer beschouwd als een organisatie die buitenlandse steun ontvangt en geeft zij binnen de dertig dagen die volgen op de vaststelling van haar jaarverslag voor het jaar waarin er sprake is van die omstandigheid – met inachtneming van dezelfde regels als die welke voor de kennisgeving gelden – kennis van die informatie. De registratierechter verzendt die informatie overeenkomstig § 2, lid 4, ook aan het ministerie dat belast is met het beheer van het burgerinformatieportaal, dat de gegevens van de betrokken organisatie onverwijld verwijdert van het daartoe ontwikkelde elektronische platform.

(2) Na de in lid 1 bedoelde kennisgeving, verwijdert de registratierechter de vermelding dat de vereniging of stichting een organisatie is die buitenlandse steun ontvangt, onverwijld uit het register."

8 In deel I van bijlage I bij de transparantiewet is gepreciseerd dat in de in § 2 van deze wet bedoelde kennisgeving van het feit dat een maatschappelijke organisatie een organisatie is geworden die buitenlandse steun ontvangt, melding moet worden gemaakt van het jaar waarin die verandering heeft plaatsgevonden en van de naam, de zetel en het identificatienummer van de betrokken organisatie.

9 Voorts is in deel II, punt A, van die bijlage bepaald dat, wanneer het totaalbedrag van de ontvangen buitenlandse steun lager is dan de in § 2, lid 3, van deze wet bedoelde drempel, in de betrokken kennisgeving melding moet worden gemaakt van, ten eerste, het totaalbedrag van de ontvangen financiële steun, ten tweede, het totaal van de andere ontvangen activa en, ten derde, het totale aantal schenkers waarvan die steun afkomstig is.

10 Ten slotte staat in punt B van deel II van bijlage I bij deze wet te lezen dat, wanneer het totaalbedrag van de ontvangen buitenlandse steun de in § 2, lid 3, van deze wet bedoelde drempel bereikt of overschrijdt, in de kennisgeving melding moet worden gemaakt van het bedrag en de bron van elke ontvangen steun en, indien de bron een natuurlijke persoon is, zijn naam, land en woonplaats of, wanneer het gaat om een rechtspersoon, de handelsnaam en de zetel ervan.

B. Wet nr. CLXXV van 2011

11 Wet nr. CLXXV van 2011 inzake het recht van vereniging, het statuut zonder winstoogmerk, het functioneren en de financiering van maatschappelijke organisaties, waarnaar § 3 van de transparantiewet verwijst, bepaalt in § 3, lid 3:

„De uitoefening van het recht van vereniging [...] mag niet bestaan in een strafbaar feit of het aanmoedigen van een strafbaar feit [...].”

12 § 11, lid 4, van deze wet bepaalt:

„De rechter ontbindt de vereniging op verzoek van het openbaar ministerie, indien het functioneren of de activiteit van de vereniging in strijd is met § 3, leden 3 tot en met 5.”

C. Wet nr. CLXXXI van 2011

13 Wet nr. CLXXXI van 2011 inzake de registratie van maatschappelijke organisaties bij de rechterlijke instanties en de toepasselijke procedureregels, waarnaar § 3 van de transparantiewet eveneens verwijst, bevat onder meer § 71/G, lid 2, op grond waarvan de bevoegde rechter ten aanzien van een maatschappelijke organisatie de volgende maatregelen kan vaststellen:

„a) een geldboete opleggen van 10 000 tot 900 000 [HUF (ongeveer 30 tot 2 700 EUR)] aan de organisatie of de vertegenwoordiger ervan;

b) het onrechtmatige besluit [...] van de organisatie nietig verklaren en, indien nodig, gelasten dat binnen een passende termijn een nieuw besluit wordt genomen;

c) indien de goede werking van de organisatie waarschijnlijk kan worden hersteld door het bijeenroepen van haar hoofdorgaan, het besluitvormingsorgaan van de organisatie bijeenroepen of – op kosten van de organisatie – die taak toewijzen aan een geschikte persoon of organisatie;

d) een bestuurder aanwijzen voor een periode van maximaal negentig dagen, indien het herstel van de goede werking van de organisatie niet op een andere wijze kan worden gewaarborgd en indien uit het verwachte resultaat blijkt dat dit rekening houdend met het functioneren van de organisatie of andere omstandigheden bijzonder gerechtvaardigd lijkt;

e) de organisatie ontbinden."

D. Wet nr. LIII van 2017

14 Het in § 6, lid 1, onder b), van wet nr. LIII van 2017 inzake de voorkoming en bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme vastgestelde bedrag, waarnaar de §§ 1, 2 en 4 van de transparantiewet verwijzen, is 7,2 miljoen HUF (ongeveer 20 800 EUR).

II. Precontentieuze procedure

15 Op 14 juli 2017 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gestuurd (hierna: „aanmaningsbrief") waarin zij stelde dat deze lidstaat door de vaststelling van de transparantiewet de krachtens artikel 63 VWEU en de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, en Hongarije een maand de tijd gaf om opmerkingen in te dienen.

16 Op 17 juli 2017 heeft Hongarije verzocht om verlenging van die termijn, wat de Commissie heeft geweigerd.

17 Op 14 augustus en op 7 september 2017 heeft Hongarije bij de Commissie twee reeksen opmerkingen over de aanmaningsbrief ingediend, waarin de gegrondheid van de daarin opgenomen grieven werd betwist.

18 Op 5 oktober 2017 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht (hierna: „met redenen omkleed advies") waarin zij stelde dat Hongarije de krachtens artikel 63 VWEU en de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest op die lidstaat rustende verplichtingen niet was nagekomen, door bij de bepalingen van de transparantiewet discriminerende, ongerechtvaardigde en onnodige beperkingen in te voeren voor buitenlandse schenkingen aan maatschappelijke organisaties. Deze bepalingen leggen registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen op aan bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties die direct of indirect buitenlandse steun boven een bepaalde drempel ontvangen, en voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan organisaties die niet aan die verplichtingen voldoen. Ook heeft de Commissie Hongarije een maand de tijd gegeven om de nodige maatregelen te nemen om het advies op te volgen of opmerkingen in te dienen.

19 Op 12 oktober 2017 heeft Hongarije verzocht om verlenging van die termijn, wat de Commissie heeft geweigerd.

20 Op 5 december 2017 heeft Hongarije bij de Commissie opmerkingen ingediend over het met redenen omkleed advies, waarin het de gegrondheid van de in dat advies opgenomen grieven betwistte.

21 Aangezien de Commissie niet door deze opmerkingen was overtuigd, heeft zij op 7 december 2017 besloten het onderhavige beroep in te stellen.

III. Procedure bij het Hof

22 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 2 augustus 2018, heeft het Koninkrijk Zweden verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie.

23 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 augustus 2018, heeft Hongarije schriftelijke opmerkingen over dit verzoek ingediend.

24 Bij beschikking van de president van het Hof van 26 september 2018, Commissie/Hongarije (C-78/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:790), heeft deze laatste dit verzoek ingewilligd.

IV. Ontvankelijkheid

A. Argumenten van partijen

25 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.

26 Daartoe betoogt Hongarije ten eerste dat de Commissie die lidstaat voor de indiening van zijn opmerkingen over de aanmaningsbrief en vervolgens over het met redenen omkleed advies slechts één maand de tijd heeft gegeven in plaats van de in precontentieuze procedures gebruikelijke termijn van twee maanden, ten tweede dat zij zijn verzoeken om verlenging van die termijn heeft afgewezen in korte en stereotiepe bewoordingen zonder aan te geven waarom deze zaak bijzonder spoedeisend was en, ten derde dat zij het besluit om het onderhavige beroep in te stellen reeds binnen twee dagen nadat zij de opmerkingen van Hongarije over het met redenen omkleed advies had ontvangen, heeft ingesteld.

27 In de tweede plaats stelt Hongarije dat het gedrag van de Commissie heeft geleid tot onrechtmatigheid van de precontentieuze procedure. Uit dit gedrag blijkt namelijk dat deze instelling niet heeft getracht de lidstaat naar behoren te horen, hetgeen in strijd is met het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van loyale samenwerking en het in artikel 41 van het Handvest vastgelegde recht op behoorlijk bestuur. Bovendien heeft dat gedrag de weerlegging van de door de Commissie geformuleerde grieven bemoeilijkt en is het dus in strijd met de rechten van de verdediging.

28 In zijn dupliek merkt Hongarije voorts op dat de Commissie haar gedrag probeert te rechtvaardigen met de omstandigheid dat de Hongaarse autoriteiten de transparantiewet niet wilden intrekken. Een dergelijke omstandigheid kan zich echter in elke niet-nakomingsprocedure voordoen en kan derhalve niet aantonen dat er sprake is van bijzondere spoedeisendheid. Bovendien zou, indien deze omstandigheid zou kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een verkorting van de termijnen van de precontentieuze procedure, dit afbreuk doen aan de doelstellingen van die procedure.

29 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Zweden, betwist de gegrondheid van dit betoog.

B. Beoordeling door het Hof

30 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof kan het feit dat de Commissie in een precontentieuze procedure korte termijnen stelt, als zodanig niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het daaropvolgende beroep wegens niet-nakoming (zie in die zin arrest van 31 januari 1984, Commissie/Ierland, 74/82, EU:C:1984:34, punten 12 en 13). Van deze niet-ontvankelijkheid is namelijk alleen sprake wanneer het gedrag van de Commissie het voor de betrokken lidstaat moeilijker maakt de grieven van deze instelling te weerleggen en derhalve inbreuk heeft gemaakt op de rechten van de verdediging, hetgeen aan die lidstaat staat om te bewijzen (zie in die zin arresten van 12 mei 2005, Commissie/België, C-287/03, EU:C:2005:282, punt 14, en 21 januari 2010, Commissie/Duitsland, C-546/07, EU:C:2010:25, punt 22).

31 In casu draagt Hongarije geen bewijs aan dat de Commissie de weerlegging van de grieven van deze instelling moeilijker heeft gemaakt. Overigens blijkt uit het in de punten 15 tot en met 20 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte onderzoek van het verloop van de precontentieuze procedure om te beginnen dat Hongarije, nadat het binnen de door de Commissie toegekende termijn van een maand opmerkingen had ingediend over de aanmaningsbrief, drie weken later nieuwe opmerkingen ter zake heeft ingediend, die door de Commissie zijn aanvaard. Vervolgens heeft deze lidstaat binnen de in het kader van precontentieuze procedures gebruikelijke termijn van twee maanden opmerkingen ingediend over het met redenen omkleed advies, ondanks dat Hongarije daarvoor een termijn van een maand was toegekend, en ook deze opmerkingen zijn door de Commissie aanvaard. Ten slotte blijkt uit de analyse van de tijdens de precontentieuze procedure uitgewisselde documenten en van het inleidend verzoekschrift dat de Commissie alle door Hongarije in de verschillende fasen van deze procedure ingediende opmerkingen naar behoren in aanmerking heeft genomen.

32 Derhalve is niet aangetoond dat het gedrag van de Commissie de weerlegging van de grieven van deze instelling door Hongarije moeilijker heeft gemaakt en daardoor de rechten van de verdediging heeft geschonden.

33 Bijgevolg is het beroep ontvankelijk.

V. Bewijslast

A. Argumenten van partijen

34 In zijn verweerschrift stelt Hongarije dat het beroep, aangenomen dat het ontvankelijk is, van meet af aan moet worden verworpen omdat het niet voldoet aan de vereisten inzake de bewijsvoering. Het staat namelijk aan de Commissie om het bestaan van een gestelde niet-nakoming aan te tonen, zonder dat zij zich daarbij op een of ander vermoeden kan baseren. In casu heeft deze instelling echter niet bewezen dat de transparantiewet praktische gevolgen heeft gehad voor het in artikel 63 VWEU gewaarborgde vrije kapitaalverkeer.

35 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Zweden, betwist de gegrondheid van dit betoog.

B. Beoordeling door het Hof

36 Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het aan de Commissie om de gestelde niet-nakoming aan te tonen, waarbij zij zich niet kan baseren op een of ander vermoeden (arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland, 96/81, EU:C:1982:192, punt 6, en 13 februari 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-530/11, EU:C:2014:67, punt 60).

37 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 evenwel worden aangetoond aan de hand van een juridische analyse van de bepalingen van die maatregel (zie in die zin arresten van 18 november 2010, Commissie/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, punten 52 en 55, en 19 december 2012, Commissie/België, C-577/10, EU:C:2012:814, punt 35).

38 In casu vloeit de door de Commissie aan Hongarije verweten niet-nakoming voort uit de vaststelling van een wettelijke maatregel waarvan die lidstaat het bestaan noch de toepassing betwist en waarvan de bepalingen in het inleidend verzoekschrift voorwerp zijn van een juridische analyse.

39 Derhalve verwijt Hongarije de Commissie ten onrechte dat deze geen bewijs heeft geleverd van de praktische gevolgen van de transparantiewet voor de in artikel 63 VWEU gewaarborgde vrijheid van verkeer.

VI. Ten gronde

A. Artikel 63 VWEU

1. Bestaan van een beperking van het vrije kapitaalverkeer

a) Argumenten van partijen

40 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Zweden, betoogt allereerst dat de transparantiewet het vrije kapitaalverkeer beperkt, doordat de wet voorziet in een indirect discriminerende behandeling van het kapitaalverkeer tussen Hongarije enerzijds en de andere lidstaten en derde landen anderzijds. Hoewel deze wet niet verwijst naar nationaliteit, is zij van toepassing op basis van een criterium dat verband houdt met het bestaan van kapitaalverkeer vanuit het buitenland, in het bijzonder van financiële steun die door natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of zetel in een andere lidstaat of een derde land wordt verleend aan in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties.

41 Vervolgens stelt Hongarije ten onrechte dat het gebruik van dat criterium wijst op het bestaan van een objectief verschil tussen de situatie van Hongaarse staatsburgers en die van staatsburgers van andere lidstaten of derde landen, dat verband houdt met het feit dat financiële steun die wordt verleend door Hongaarse staatsburgers, van wie de verblijfplaats of zetel zich op het nationale grondgebied bevindt, door de Hongaarse bevoegde autoriteiten gemakkelijker kan worden gecontroleerd dan financiële steun die wordt verleend door staatsburgers van andere lidstaten of derde landen. De plaats van vestiging kan namelijk niet als parameter dienen bij de beoordeling van de objectieve vergelijkbaarheid van twee situaties.

42 Ten slotte stellen de Commissie en het Koninkrijk Zweden subsidiair dat zelfs indien de transparantiewet niet als indirect discriminerende maatregel wordt aangemerkt, nog steeds moet worden vastgesteld dat zij een reeks verplichtingen oplegt die niet alleen in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties, maar ook natuurlijke en rechtspersonen die hun vanuit andere lidstaten of derde landen financiële steun kunnen verlenen, ervan weerhouden om hun door artikel 63 VWEU gewaarborgde recht op vrij kapitaalverkeer uit te oefenen. De aan de betrokken organisaties opgelegde verplichtingen om zich te registreren als „organisaties die buitenlandse steun ontvangen” en zich systematisch als zodanig te presenteren, weerhouden hen er namelijk van om die steun te blijven ontvangen. Bovendien weerhouden de bijkomende kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen de verleners van die steun ervan om die steun te blijven verlenen en andere personen om steun te gaan verlenen.

43 Als verweer stelt Hongarije ten eerste dat de transparantiewet niet als indirect discriminerende maatregel kan worden aangemerkt. De toepassing van deze wet hangt namelijk niet af van een criterium inzake de nationaliteit van de verleners van financiële steun aan in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties, maar van een criterium inzake de bron van die steun. Bovendien wordt het gebruik van dat criterium gerechtvaardigd door het feit dat de door in Hongarije gevestigde personen verleende financiële steun verschilt van de door in het buitenland gevestigde personen verleende financiële steun, aangezien eerstgenoemde steun gemakkelijker door de bevoegde Hongaarse

autoriteiten kan worden gecontroleerd dan laatstgenoemde steun en de regels inzake de voorkoming van het witwassen van geld en inzake transparantie niet noodzakelijkerwijs ook in de lidstaten of derde landen waaruit de laatstgenoemde steun afkomstig is van toepassing zijn.

44 Ten tweede hebben de door de transparantiewet opgelegde registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichting en de daarmee gepaard gaande sancties evenmin een afschrikkende werking op het vrije kapitaalverkeer. Deze verplichtingen zijn namelijk in objectieve en neutrale bewoordingen opgesteld. Bovendien gelden zij enkel voor natuurlijke en rechtspersonen die financiële steun verlenen boven een bepaalde drempel, die vrij schaars zijn.

b) Beoordeling door het Hof

45 Artikel 63 VWEU bepaalt in lid 1 dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn.

46 Uit de bewoordingen van deze bepaling vloeit voort dat er voor een schending ervan sprake moet zijn van kapitaalverkeer met een grensoverschrijdende dimensie en van een beperking van het vrije kapitaalverkeer.

47 Wat in de eerste plaats het bestaan van kapitaalverkeer betreft, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat, bij het ontbreken van een definitie van het begrip „kapitaalverkeer" in het VWEU, dit begrip moet worden verstaan in het licht van de indicatieve en niet-uitputtende nomenclatuur in bijlage I bij richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van [het bij het Verdrag van Amsterdam] ingetrokken artikel 67 van het [EG-Verdrag] (PB 1988, L 178, blz. 5) [arresten van 27 januari 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punt 24, en 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 54].

48 Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat schenkingen en nalatenschappen, die onder rubriek XI („Kapitaalverkeer van persoonlijke aard") van deze bijlage I vallen, onder het begrip „kapitaalverkeer" vallen, tenzij alle essentiële bestanddelen binnen één lidstaat gelegen zijn (zie in die zin arresten van 26 april 2012, Van Putten, C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punt 29, en 16 juli 2015, Commissie/Frankrijk, C-485/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:506, punt 22).

49 Voorts omvat dit begrip door niet-ingezetenen aan ingezetenen verstrekte financiële leningen en kredieten en door niet-ingezetenen aan ingezetenen verleende borgstellingen en andere garanties, zoals opgesomd in de rubrieken VIII en IX van deze bijlage I.

50 In casu is de transparantiewet volgens § 1, leden 1 en 2, ervan en behoudens de in § 1, lid 4, genoemde uitzonderingen van toepassing op in Hongarije gevestigde verenigingen of stichtingen die een „bijdrage in geld of in de vorm van andere activa [ontvangen] die direct of indirect uit het buitenland afkomstig is, ongeacht de juridische benaming", en die gedurende een bepaald belastingjaar een bepaalde drempel bereikt.

51 Hieruit vloeit voort dat deze wet van toepassing is wanneer er sprake is van kapitaalbewegingen met een grensoverschrijdende dimensie die, gelet op de vermelding „ongeacht de juridische benaming", onder meer kunnen bestaan uit door natuurlijke of rechtspersonen verstrekte schenkingen, giften, nalatenschappen, leningen, kredieten, garanties of borgstellingen.

52 Wat in de tweede plaats het bestaan van een beperking van het vrije kapitaalverkeer betreft, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het in artikel 63 VWEU genoemde begrip „beperking" op algemene wijze betrekking heeft op alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten (zie in die zin arrest van 22 oktober 2013, Essent e.a., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 39 en aldaar

aangehaalde rechtspraak) en tussen de lidstaten en derde landen [zie in die zin arresten van 18 januari 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, punten 19-21, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 26].

53 In het bijzonder omvat dit begrip overheidsmaatregelen die een discriminerende werking hebben, doordat zij direct of indirect leiden tot een verschil in behandeling tussen nationaal kapitaalverkeer en grensoverschrijdend kapitaalverkeer dat geen betrekking heeft op situaties die objectief verschillend zijn (zie in die zin arresten van 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, punt 46, en 16 juli 2015, Commissie/Frankrijk, C-485/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:506, punten 25 en 26), en die derhalve natuurlijke of rechtspersonen uit andere lidstaten of derde landen ervan weerhouden om grensoverschrijdende kapitaalbewegingen te verrichten.

54 In casu moet allereerst worden vastgesteld dat de transparantiewet alle binnen haar werkingssfeer vallende verenigingen en stichtingen die financiële steun ontvangen uit een andere lidstaat dan Hongarije of uit een derde land onderwerpt aan specifieke verplichtingen, namelijk om zich bij de bevoegde rechters te registreren „als organisatie die buitenlandse steun ontvangt” (§ 2, lid 1), om deze rechters elk jaar een kennisgeving toe te zenden met daarin de gegevens over hun identiteit, over financiële steun – voor zover die gelijk is aan of hoger is dan bepaalde bedragen – die zij ontvangen van natuurlijke of rechtspersonen die hun verblijfplaats of zetel in een andere lidstaat of een derde land hebben en over de identiteit van deze personen (§ 2, leden 2 en 3), en om op hun website en in hun publicaties en andere persproducten de informatie te vermelden dat zij organisaties zijn die buitenlandse steun ontvangen (§ 2, lid 5).

55 Vervolgens verplicht deze wet het ministerie dat is belast met het beheer van het burgerinformatieportaal de gegevens over die verenigingen en stichtingen op het daartoe ingestelde elektronische platform, dat gratis voor iedereen toegankelijk is, bekend te maken (§ 2, lid 4).

56 Ten slotte bepaalt deze wet dat de niet-nakoming van de verplichtingen die op de betrokken verenigingen en stichtingen rusten kan leiden tot een reeks van sancties, bestaande uit de uitvaardiging van aanmaningen door de bevoegde openbare aanklager om zich aan de wet te houden, de oplegging van geldboeten van 10 000 HUF tot 900 000 HUF (ongeveer 30 EUR tot 2 700 EUR) door de bevoegde rechter en de mogelijkheid dat deze rechter op verzoek van het openbaar ministerie ontbinding beveelt (§ 3).

57 Deze verschillende maatregelen, die gezamenlijk zijn ingesteld en hetzelfde doel nastreven, leggen een reeks verplichtingen op die, gelet op de inhoud en de samenhang ervan, het vrije kapitaalverkeer belemmeren, zowel voor in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties – als adressaten van kapitaalbewegingen in de vorm van financiële steun uit andere lidstaten of derde landen – als voor de natuurlijke of rechtspersonen die hun die steun verlenen en dus de oorsprong van die kapitaalbewegingen vormen.

58 Meer in het bijzonder stellen de in de punten 50 en 54 tot en met 56 van dit arrest genoemde bepalingen een regeling in die specifiek en uitsluitend van toepassing is op verenigingen en stichtingen die uit andere lidstaten of derde landen financiële steun ontvangen die de in de transparantiewet genoemde drempel bereikt. In het bijzonder onderscheiden deze bepalingen hen als „organisaties die buitenlandse steun ontvangen”, door hen te verplichten hiervan kennis te geven, zich in te schrijven en zich systematisch als zodanig te presenteren aan het publiek, welke verplichting bij niet-nakoming wordt bestraft met sancties die kunnen leiden tot hun ontbinding. Door deze verenigingen en stichtingen aldus te stigmatiseren, creëren deze bepalingen een sfeer van wantrouwen jegens hen, die natuurlijke en rechtspersonen uit andere lidstaten en derde landen ervan kan weerhouden hen financieel te steunen.

59 Voorts brengt die regeling formaliteiten en aanvullende administratieve lasten mee, die, vanwege de „buitenlandse" oorsprong van de aan hen verleende financiële steun, uitsluitend drukken op de genoemde verenigingen en stichtingen.

60 Bovendien zijn deze bepalingen eveneens gericht tegen de personen die aan deze verenigingen of stichtingen financiële steun verlenen vanuit andere lidstaten of derde landen, doordat zij voorzien in de openbaarmaking van de gegevens betreffende die personen en die financiële steun, zodat ook die personen ervan worden weerhouden om die steun te verlenen.

61 Hierdoor worden op grond van de betrokken bepalingen, in hun geheel beschouwd, in Hongarije gevestigde verenigingen en stichtingen die financiële steun ontvangen uit andere lidstaten en derde landen, anders behandeld dan die welke financiële steun uit Hongarije ontvangen, en worden ook personen die vanuit een andere lidstaat of een derde land financiële steun verlenen aan deze verenigingen en stichtingen anders behandeld dan personen die dat doen vanuit een woonplaats of zetel in Hongarije.

62 Deze verschillen in behandeling op grond van de nationale of „buitenlandse" oorsprong van de betrokken financiële steun, en dus van de woonplaats of zetel van de natuurlijke of rechtspersonen die die steun verlenen, vormen een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit (zie naar analogie, op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, arresten van 24 september 1998, Commissie/Frankrijk, C-35/97, EU:C:1998:431, punten 38 en 39, en 5 mei 2011, Commissie/Duitsland, C-206/10, EU:C:2011:283, punten 37 en 38).

63 Anders dan Hongarije stelt, kan de verblijfplaats of zetel van natuurlijke of rechtspersonen die financiële steun verlenen per definitie geen rechtsgeldig criterium zijn op basis waarvan wordt vastgesteld dat de betrokken situaties objectief verschillen en bijgevolg wordt geoordeeld dat van een dergelijke indirecte discriminatie geen sprake is (zie in die zin arrest van 16 juni 2011, Commissie/Oostenrijk, C-10/10, EU:C:2011:399, punt 35).

64 Derhalve vormen de betrokken nationale bepalingen indirect discriminerende maatregelen, aangezien zij voorzien in verschillen in behandeling die geen betrekking hebben op objectief verschillende situaties.

65 Hieruit volgt dat de in de §§ 1 en 2 van de transparantiewet neergelegde registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen voor „organisaties die buitenlandse steun ontvangen" en de in § 3 van deze wet vastgestelde sancties, als geheel beschouwd, een door artikel 63 VWEU verboden beperking van het vrije kapitaalverkeer vormen, tenzij zij zijn gerechtvaardigd overeenkomstig het VWEU en de rechtspraak.

2. Bestaan van rechtvaardigingsgronden

a) Argumenten van partijen

66 De Commissie en het Koninkrijk Zweden stellen dat de beperking van het vrije kapitaalverkeer die de transparantiewet met zich brengt niet kan worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen of door een dwingende reden van algemeen belang.

67 Dienaangaande geven deze instelling en deze lidstaat toe dat de door Hongarije aangevoerde doelstellingen, te weten de vergroting van de transparantie van de financiering van maatschappelijke organisaties en de bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid door de bestrijding van het witwassen van geld, van de financiering van terrorisme en, in bredere zin, van de georganiseerde misdaad, in beginsel legitiem zijn.

68 In casu blijkt evenwel duidelijk dat deze doelstellingen verplichtingen zoals die welke bij de transparantiewet zijn opgelegd, niet kunnen rechtvaardigen.

69 Artikel 65, lid 1, onder b), VWEU geeft de lidstaten namelijk toestemming om maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn, maar deze redenen moeten strikt worden opgevat en kunnen geen rechtvaardiging vormen voor een wettelijke regeling waarvan de bepalingen principieel en zonder onderscheid „organisaties die buitenlandse steun ontvangen" stigmatiseren. Voorts heeft Hongarije niet aangetoond dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde en de openbare veiligheid, noch dat de bij de transparantiewet opgelegde verplichtingen doeltreffend zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld, van de financiering van terrorisme en van de georganiseerde misdaad.

70 De doelstelling inzake de transparantie en de traceerbaarheid van het kapitaalverkeer naar organisaties die deelnemen aan het openbare leven, kan worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang. Deze doelstelling kan echter, in een Europese Unie die is gestoeld op gemeenschappelijke waarden en die de actieve deelname van haar burgers aan het openbare leven, ook in een andere lidstaat dan die waarin zij zijn gevestigd, bevordert, niet rechtvaardigen dat een nationale wettelijke regeling uitgaat van het principe dat maatschappelijke organisaties die financiële steun ontvangen van in andere lidstaten gevestigde personen, verdacht zijn.

71 Hoe dan ook gaan de bepalingen van de transparantiewet verder dan wat nodig en evenredig is voor het bereiken van de door Hongarije aangevoerde doelstellingen.

72 Ter verdediging stelt deze lidstaat in de eerste plaats dat deze wet primair gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang en, subsidiair, door bepaalde in artikel 65 VWEU genoemde redenen.

73 Ten eerste staat deze wet in de context van een verhoging van het bedrag van de financiering van maatschappelijke organisaties met kapitaal uit andere lidstaten of derde landen, dat is gestegen van 68,4 miljard HUF (ongeveer 228 miljoen EUR) in 2010 naar 169,6 miljard HUF (ongeveer 565 miljoen EUR) in 2015, en van wetgevingswerkzaamheden op zowel Europees als nationaal niveau die zijn gericht op een verhoogde traceerbaarheid van het kapitaalverkeer. Deze wet is dus gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, die erin bestaat de transparantie van de financiering van maatschappelijke organisaties, rekening houdend met hun invloed op het openbare leven, te vergroten.

74 Ten tweede is deze wet ook gerechtvaardigd om redenen van openbare orde en openbare veiligheid in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU, die zijn gelegen in de noodzaak van de bestrijding van het witwassen van geld, van de financiering van terrorisme en, in bredere zin, van de georganiseerde misdaad, door de transparantie van financieringen die verdachte activiteiten kunnen verhullen, te vergroten.

75 In de tweede plaats is de transparantiewet noodzakelijk en evenredig ter bereiking van deze verschillende doelstellingen.

b) Beoordeling door het Hof

76 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een overheidsmaatregel die het vrije verkeer van kapitaal beperkt, slechts toelaatbaar voor zover hij, in de eerste plaats, gerechtvaardigd is door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen of door een dwingende reden van algemeen belang en, in de tweede plaats, het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat hij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet

verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel [zie in die zin arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punten 59-61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

77 Voorts staat het aan de betrokken lidstaat om aan te tonen dat aan deze twee cumulatieve voorwaarden is voldaan (zie in die zin arrest van 10 februari 2009, Commissie/Italië, C-110/05, EU:C:2009:66, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wat in het bijzonder de voorwaarde betreft dat de betrokken bepalingen gerechtvaardigd zijn door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen of door een dwingende reden van algemeen belang, moet deze lidstaat aan de hand van de omstandigheden van het geval concreet aantonen dat deze bepalingen gerechtvaardigd zijn (zie in die zin arresten van 8 mei 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punten 66-69, en 16 juli 2009, Commissie/Polen, C-165/08, EU:C:2009:473, punten 53 en 57).

78 Wat in casu de door Hongarije primair aangevoerde rechtvaardiging betreft, heeft het Hof reeds opgemerkt dat het doel van het – door middel van kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen – vergroten van de transparantie van uit hoofde van openbare middelen van de Unie aan natuurlijke of rechtspersonen verleende financiële steun, gelet op de beginselen van openheid en transparantie die overeenkomstig artikel 1, tweede alinea, VEU, artikel 10, lid 3, VEU en artikel 15, leden 1 en 3, VWEU als richtsnoer voor het handelen van de instellingen van de Unie dienen, kan worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang. Een dergelijk doel verbetert namelijk de informatievoorziening van burgers ter zake en maakt een betere deelneming van de burgers aan het publieke debat mogelijk (zie in die zin arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 68-71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Aangezien, zoals zowel de Commissie en het Koninkrijk Zweden als Hongarije toegeven, bepaalde maatschappelijke organisaties, gelet op de doelstelling die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat [Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), 14 april 2009, Társaság a Szabadságjogokért tegen Hongarije, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36 en 38, en EHRM, 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság tegen Hongarije, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166 en 167], moet worden geoordeeld dat het doel om de transparantie van de aan dergelijke organisaties verleende financiële steun te vergroten eveneens een dwingende reden van algemeen belang kan vormen.

80 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat dit doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten – als dwingende reden van algemeen belang – een rechtvaardiging kan vormen voor de vaststelling van een nationale wettelijke regeling die een grotere beperking meebrengt van het vrije kapitaalverkeer uit derde landen dan van het vrije kapitaalverkeer uit andere lidstaten. Het kapitaalverkeer uit derde landen onderscheidt zich namelijk van kapitaalverkeer uit andere lidstaten doordat het in het land van oorsprong niet is onderworpen aan de harmonisatiemaatregelen en de samenwerkingsmaatregelen tussen de nationale autoriteiten die in alle lidstaten van toepassing zijn [zie in die zin arresten van 18 december 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, punten 36 en 37, en 26 februari 2019, X (In derde landen gevestigde tussenvennootschappen), C-135/17, EU:C:2019:136, punt 90].

81 In casu moet evenwel in de eerste plaats worden opgemerkt dat de registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen en de sancties die bij de in punt 65 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet zijn ingevoerd, zonder onderscheid van toepassing zijn op alle maatschappelijke organisaties die uit andere lidstaten dan Hongarije of uit derde landen financiële steun ontvangen ter hoogte van de in deze wet vastgestelde drempels.

82 Hongarije legt echter, ondanks de bewijslast die met betrekking tot de rechtvaardiging op deze lidstaat rust, niet uit waarom het door hem aangevoerde doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten rechtvaardigt dat deze verplichtingen zonder onderscheid van toepassing zijn op alle financiële steun uit andere lidstaten of derde landen, zodra het bedrag van die steun de in

de transparantiewet vastgestelde drempels bereikt. Voorts zet Hongarije evenmin uiteen waarom dat doel rechtvaardigt dat de betrokken verplichtingen zonder onderscheid van toepassing zijn op alle binnen de werkingssfeer van die wet vallende organisaties, en niet enkel op organisaties die, gezien de doelen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, daadwerkelijk een grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat.

83 In de tweede plaats verplicht de transparantiewet al die organisaties om zich te registreren en zich systematisch onder de specifieke benaming „organisatie die buitenlandse steun ontvangt" te presenteren. Voorts staat in de preambule van die wet te lezen dat de steun van „in het buitenland" gevestigde personen aan maatschappelijke organisaties „door buitenlandse belangengroepen kan worden gebruikt om – via de maatschappelijke invloed van die organisaties – hun eigen belangen in de plaats van de belangen van de gemeenschap in het maatschappelijke en politieke leven van Hongarije te behartigen" en dat deze steun „de politieke en economische belangen van het land en de autonome werking van de wettelijke instellingen in gevaar kan brengen".

84 Hieruit vloeit voort dat Hongarije de transparantie van de financiering van verenigingen heeft willen vergroten omdat het meent dat financiële steun uit andere lidstaten of derde landen zijn gewichtige belangen in gevaar kan brengen.

85 Zelfs indien wordt aangenomen dat bepaalde financiële steun uit andere lidstaten of derde landen aan de organisaties waarop de transparantiewet van toepassing is, de gewichtige belangen van Hongarije in gevaar kan brengen, dan nog kunnen de door deze lidstaat aangevoerde redenen voor de vergroting van de financiering van verenigingen, zoals die in punt 83 van dit arrest zijn uiteengezet, de in dat punt genoemde verplichtingen niet rechtvaardigen.

86 Het doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten kan, hoe legitiem dit ook is, geen rechtvaardiging vormen voor een wettelijke regeling van een lidstaat die is gebaseerd op een principieel en algemeen vermoeden dat alle door een in een andere lidstaat of derde land gevestigde natuurlijke of rechtspersoon verleende financiële steun en iedere maatschappelijke organisatie die dergelijke steun ontvangt als zodanig de politieke en economische belangen van de eerstgenoemde lidstaat en de onafhankelijke werking van zijn wettelijke instellingen in gevaar kunnen brengen.

87 Derhalve lijkt het doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten in casu niet geschikt te zijn om de transparantiewet, gelet op de inhoud en de doelstelling van de bepalingen ervan, te kunnen rechtvaardigen.

88 Wat de in artikel 65, lid 1, onder b), VWEU genoemde redenen van openbare orde en openbare veiligheid betreft, die Hongarije subsidiair aanvoert, zij eraan herinnerd dat dergelijke redenen volgens de rechtspraak van het Hof op een bepaald gebied kunnen worden aangevoerd voor zover de Uniewetgever de maatregelen ter bescherming van die belangen niet volledig heeft geharmoniseerd (zie in die zin arresten van 23 oktober 2007, Commissie/Duitsland, C-112/05, EU:C:2007:623, punten 72 en 73, en 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 60).

89 Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, heeft de Uniewetgever de maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme slechts gedeeltelijk geharmoniseerd, zodat de lidstaten het recht behouden de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aan te voeren als redenen van openbare orde ter rechtvaardiging van nationale bepalingen die het vrije kapitaalverkeer beperken (zie in die zin arresten van 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punten 61-64, en 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punt 38).

90 Ook de bestrijding van de georganiseerde misdaad kan, bij het ontbreken van meer algemene harmonisatie op dit gebied, door de lidstaten worden aangevoerd als reden van openbare veiligheid in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU.

91 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt echter dat, aangezien de in artikel 65, lid 1, onder b), VWEU genoemde redenen van openbare orde en openbare veiligheid afwijkingen toestaan van een in het VWEU neergelegde fundamentele vrijheid, die redenen strikt moeten worden opgevat, zodat hun inhoud niet zonder controle van de instellingen van de Unie eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald. Zo kunnen deze redenen slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie in die zin arrest van 14 maart 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punt 17).

92 In casu wijst Hongarije weliswaar op geaggregeerde cijfers met betrekking tot de toename van de financiering van op zijn grondgebied gevestigde organisaties met kapitaal uit andere lidstaten of derde landen tussen 2010 en 2015, maar voert het geen argument aan waaruit concreet blijkt dat die cijfermatige groei tot een dergelijke bedreiging heeft geleid.

93 Zoals uit de punten 83 en 86 van dit arrest blijkt, lijkt Hongarije de transparantiewet namelijk niet te hebben gebaseerd op een werkelijke bedreiging, maar op een principieel en algemeen vermoeden dat financiële steun uit andere lidstaten of derde landen en maatschappelijke organisaties die dergelijke financiële steun ontvangen een dergelijke bedreiging kunnen vormen.

94 Zelfs gesteld dat, anders dan uit de in punt 91 van dit arrest aangehaalde rechtspraak volgt, het denkbaar is dat een bedreiging die weliswaar niet reëel en actueel is, toch een potentiële bedreiging vormt, kan deze bedreiging, gelet op de in dat punt vermelde eis van strikte uitlegging, uitsluitend een rechtvaardiging vormen voor maatregelen die evenredig zijn met de aard en de ernst ervan. In casu bestaan de financiële drempels voor de toepassing van de bij de transparantiewet opgelegde verplichtingen uit bedragen die duidelijk niet passen bij de hypothese van een voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, welke bedreiging deze verplichtingen beogen te voorkomen.

95 Derhalve is niet aangetoond dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, op grond waarvan de in artikel 65, lid 1, onder b), VWEU genoemde redenen van openbare orde en openbare veiligheid kunnen worden aangevoerd.

96 Bijgevolg kan de transparantiewet niet worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang die verband houdt met de vergroting van de transparantie van de financiering van verenigingen, noch door de in artikel 65, lid 1, onder b), VWEU genoemde redenen van openbare orde en openbare veiligheid.

97 Gelet op een en ander moet worden geconcludeerd dat Hongarije, door de vaststelling van de in punt 65 van dit arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet, de krachtens artikel 63 VWEU op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

B. Artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest

1. Toepasselijkheid van het Handvest

a) Argumenten van partijen

98 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Zweden, stelt in haar memories dat de transparantiewet, aangezien deze een beperking inhoudt van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid, bovendien verenigbaar moet zijn met het Handvest.

99 In antwoord op een vraag van het Hof ter terechtzitting over de draagwijdte van dit vereiste, zoals verduidelijkt in het arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432), dat na de sluiting van de schriftelijke behandeling van de onderhavige zaak is gewezen, heeft de Commissie opgemerkt dat dit vereiste inhoudt dat moet worden vastgesteld of de transparantiewet de door het Handvest gewaarborgde rechten en vrijheden beperkt en dat vervolgens, indien dat het geval is, op basis van de door Hongarije aangevoerde argumenten moet worden beoordeeld of deze wet niettemin gerechtvaardigd is.

100 Ook Hongarije, dat op dit punt door het Hof ter terechtzitting werd ondervraagd, heeft het bovengenoemde arrest voor kennisgeving aangenomen.

b) Beoordeling door het Hof

101 Uit vaste rechtspraak volgt dat, wanneer een lidstaat stelt dat een door hem vastgestelde maatregel die een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid beperkt, gerechtvaardigd is op grond van dat Verdrag of door een door het Unierecht erkende dwingende reden van algemeen belang, een dergelijke maatregel moet 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 dat Handvest vastgelegde grondrechten [arresten van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punten 63 en 64, en 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punten 64 en 65].

102 Zoals in de punten 72 tot en met 74 van het onderhavige arrest is opgemerkt, stelt Hongarije in casu dat de verplichtingen die bij de in punt 65 van dit arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet zijn vastgesteld, zowel door een dwingende reden van algemeen belang als door in artikel 65 VWEU genoemde redenen worden gerechtvaardigd.

103 De bepalingen van deze wet moeten dus, zoals de Commissie en het Koninkrijk Zweden terecht opmerken, in overeenstemming zijn met het Handvest, wat impliceert dat deze bepalingen geen beperkingen vormen van de in het Handvest neergelegde rechten en vrijheden of, indien dat het geval is, dat deze beperkingen gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest (zie in die zin arresten van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punten 66 en 70, en 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punten 39 en 41).

104 Derhalve moet worden onderzocht of deze bepalingen de rechten waarnaar de Commissie verwijst beperken en, zo ja, of zij desalniettemin gerechtvaardigd zijn, zoals Hongarije in zijn antwoord stelt.

2. Bestaan van beperkingen van de in het Handvest neergelegde rechten

a) Argumenten van partijen

105 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Zweden, betoogt dat de transparantiewet een beperking inhoudt van, ten eerste, het door artikel 12, lid 1, van het Handvest gewaarborgde recht op vrijheid van vereniging en, ten tweede, het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals respectievelijk vastgelegd in artikel 7 en artikel 8, lid 1, van het Handvest.

106 Met betrekking tot het recht op vrijheid van vereniging stelt de Commissie allereerst dat de uitoefening van dat recht niet alleen de mogelijkheid omvat om een vereniging op te richten en te ontbinden, maar ook de mogelijkheid om de vereniging in de tijd tussen oprichting en ontbinding zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging te doen voortbestaan en functioneren. Vervolgens stelt zij dat de mogelijkheid om financiële middelen te ontvangen essentieel is voor het functioneren van

verenigingen. Ten slotte is de Commissie in de onderhavige zaak van mening, ten eerste, dat de bij de transparantiewet vastgestelde kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen het werk van in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties aanzienlijk moeilijker kunnen maken, ten tweede, dat de daarmee gepaard gaande registratieverplichting en de verplichting om de benaming „organisatie die buitenlandse steun ontvangt" te gebruiken deze organisaties stigmatiseren en, ten derde, dat de sancties voor de niet-naleving van deze onderscheiden verplichtingen een juridisch risico vormen voor hun voortbestaan, aangezien zij de mogelijkheid van hun ontbinding omvatten.

107 Met betrekking tot het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens voert de Commissie aan dat de transparantiewet deze rechten beperkt door kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen op te leggen die leiden tot de mededeling aan de bevoegde rechters en aan het ministerie dat is belast met het beheer van het burgerinformatieportaal, en de latere bekendmaking aan het publiek, van gegevens die naargelang het geval bestaan uit de naam, het land en de woonplaats van natuurlijke personen of de handelsnaam en de plaats van de zetel van rechtspersonen die vanuit een andere lidstaat of een derde land aan in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties steun hebben verleend die bepaalde drempelbedragen overschrijdt.

108 Als verweer stelt Hongarije in de eerste plaats dat de transparantiewet het recht op vrijheid van vereniging niet beperkt. Deze wet bevat namelijk uitsluitend regels met betrekking tot de uitoefening van de activiteiten van in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties, en sancties in geval van niet-naleving daarvan. Bovendien zijn de bij deze wet vastgestelde registratie- en bekendmakingsverplichtingen in neutrale bewoordingen opgesteld en hebben zij betrekking op een objectief gegeven, dat verband houdt met het feit dat deze organisaties uit een buitenlandse bron financiële steun ontvangen van een bepaalde omvang. Ten slotte zijn deze verplichtingen noch de daarmee gepaard gaande benaming „organisatie die buitenlandse steun ontvangt" stigmatiserend. Integendeel, uit de preambule van de transparantiewet blijkt duidelijk dat het uit een buitenlandse bron ontvangen van financiële steun als zodanig niet verwijtbaar is.

109 In de tweede plaats kunnen de gegevens die ingevolge deze wet aan de bevoegde rechter worden meegedeeld en aan het publiek worden bekendgemaakt, los van elkaar niet worden aangemerkt als persoonsgegevens in de zin van artikel 8, lid 1, van het Handvest, noch als gegevens waarvan de mededeling en de bekendmaking het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven beperken. Bovendien moeten personen die financiële steun verlenen aan maatschappelijke organisaties, aangezien zij aldus het openbare leven trachten te beïnvloeden, worden beschouwd als publieke personen die een lager niveau van bescherming van hun rechten genieten dan gewone particulieren.

b) Beoordeling door het Hof

110 Het recht op vrijheid van vereniging is in de eerste plaats verankerd in artikel 12, lid 1, van het Handvest, dat bepaalt dat eenieder op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied, het recht op vrijheid van vereniging heeft.

111 Dit recht komt overeen met het recht dat wordt gewaarborgd door artikel 11, lid 1, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het heeft daarom overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte als het laatstgenoemde recht.

112 In dit verband volgt allereerst uit de rechtspraak van het EHRM dat het recht op vrijheid van vereniging 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 (EHRM, 17 februari 2004,

Gorzelik e.a. tegen Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 en 92, en EHRM, 8 oktober 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti en Israfilov tegen Azerbeidzjan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52 en 53).

113 Vervolgens omvat dit recht niet alleen de mogelijkheid om een vereniging op te richten of te ontbinden (EHRM, 17 februari 2004, Gorzelik e.a. tegen Polen, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, en EHRM, 8 oktober 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti en Israfilov tegen Azerbeidzjan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), maar eveneens de mogelijkheid voor die vereniging om in de tussenliggende tijd te handelen, wat onder meer inhoudt dat zij zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging kan functioneren en haar activiteiten kan uitoefenen (EHRM, 5 oktober 2006, Moskouse afdeling van het Leger des Heils tegen Rusland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73 en 74).

114 Ten slotte volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat wettelijke regelingen die het handelen of het functioneren van verenigingen aanzienlijk moeilijker maken, of dit nu is door de eisen inzake de registratie van die verenigingen aan te scherpen (EHRM, 12 april 2011, Russische Republikeinse Partij tegen Rusland, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79-81), door hun mogelijkheid om financiële middelen te ontvangen in te perken (EHRM, 7 juni 2007, Parti nationaliste basque – Organisation Régionale d'Iparralde tegen Frankrijk, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37 en 38), door hen te onderwerpen aan kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen die hen in een negatief daglicht stellen (EHRM, 2 augustus 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani tegen Italië, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13 en 15) of door hen bloot te stellen aan een risico op sancties, waaronder ontbinding (EHRM, 5 oktober 2006, Moskouse afdeling van het Leger des Heils tegen Rusland, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), hoewel zij in voorkomend geval zouden kunnen worden gerechtvaardigd, niettemin moeten worden aangemerkt als inmengingen in het recht op vrijheid van vereniging en derhalve als beperkingen van dat in artikel 12 van het Handvest verankerde recht.

115 In het licht van deze aanwijzingen moet worden vastgesteld of in casu de verplichtingen die bij de in punt 65 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet zijn ingevoerd beperkingen inhouden van het recht op vrijheid van vereniging, onder meer omdat zij – zoals de Commissie stelt – het handelen en het functioneren van verenigingen en stichtingen die daaraan zijn onderworpen aanzienlijk moeilijker maken.

116 Dienaangaande zij ten eerste opgemerkt dat de bij deze bepalingen ingevoerde kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen een beperking vormen van de mogelijkheid voor de betrokken verenigingen en stichtingen om uit andere lidstaten of derde landen financiële steun te ontvangen, gelet op de afschrikkende werking van die verplichtingen en de sancties die zijn verbonden aan de niet-naleving ervan.

117 Ten tweede moeten de systematische verplichtingen voor de binnen de werkingssfeer van de transparantiewet vallende verenigingen en stichtingen om zich te registreren en zich onder de benaming „organisatie die buitenlandse steun ontvangt" te presenteren, zoals Hongarije toegeeft, worden begrepen in het licht van de preambule van deze wet, waarvan de inhoud in punt 83 van dit arrest in herinnering is gebracht.

118 In deze context kunnen de betrokken systematische verplichtingen, zoals de advocaat-generaal in de punten 120 tot en met 123 van zijn conclusie heeft opgemerkt, schenkers uit andere lidstaten of derde landen ervan weerhouden om bij te dragen aan de financiering van binnen de werkingssfeer van de transparantiewet vallende maatschappelijke organisaties, en aldus de activiteiten van deze verenigingen en de verwezenlijking van de doelen die zij nastreven belemmeren. Bovendien creëren deze verplichtingen in Hongarije een algemene sfeer van verdenking rond de betrokken verenigingen en stichtingen en stigmatiseren zij hen.

119 Als zodanig beperken de in punt 65 van dit arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet het door artikel 12, lid 1, van het Handvest beschermde recht op vrijheid van vereniging.

120 In de tweede plaats voert de Commissie het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven in samenhang met het recht op bescherming van persoonsgegevens aan, en betoogt zij dat deze rechten door de kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen uit hoofde van de transparantiewet worden beperkt.

121 Artikel 7 van het Handvest bepaalt dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie. Voorts is in artikel 8, lid 1, van het Handvest bepaald dat eenieder recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens.

122 Het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven komt overeen met het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verankerde recht, zodat hieraan dezelfde inhoud en reikwijdte moet worden toegekend [arresten van 5 oktober 2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punt 53, en 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), C-129/18, EU:C:2019:248, punt 65].

123 Volgens het EHRM vereist dit recht dat overheidsinstanties zich onthouden van iedere ongerechtvaardigde inmenging in het privéleven en het familie- en gezinsleven van personen en in hun onderlinge verhoudingen. Het legt overheidsinstanties dus een negatieve en onvoorwaardelijke verplichting op die geen uitvoering middels specifieke bepalingen behoeft, maar wel kan worden aangevuld met een positieve verplichting om juridische maatregelen te nemen ter bescherming van het privéleven en het familie- en gezinsleven (EHRM, 24 juni 2004, Von Hannover tegen Duitsland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, en EHRM, 20 maart 2007, Tysiąc tegen Polen, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 en 110).

124 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat bepalingen die de mededeling van persoonsgegevens zoals de naam, woonplaats of financiële middelen van natuurlijke personen aan een overheidsinstantie voorschrijven of mogelijk maken, zonder de toestemming van deze natuurlijke personen en ongeacht het verdere gebruik van de betrokken gegevens, moeten worden aangemerkt als inmenging in hun privéleven en derhalve – behoudens eventuele rechtvaardiging ervan – als beperking van het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht. Hetzelfde geldt voor bepalingen die voorzien in de verspreiding van dergelijke gegevens onder het publiek (zie in die zin arresten van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punten 73-75 en 87-89; 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punten 56-58 en 64, en 2 oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punten 48 en 51).

125 Daarentegen vormt de mededeling aan een overheidsinstantie van nominatieve en financiële gegevens met betrekking tot rechtspersonen en de verspreiding van deze gegevens onder het publiek uitsluitend een beperking van het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht voor zover de officiële naam van deze rechtspersonen de naam van een of meer natuurlijke personen bevat (arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 53).

126 Het in artikel 8, lid 1, van het Handvest verankerde recht op bescherming van persoonsgegevens, dat nauw verband houdt met het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (zie in die zin arresten van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 47, en 24 november 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 en C-469/10, EU:C:2011:777, punt 41), verzet zich ertegen 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 (zie in die zin arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 49). 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 (zie in die zin arrest van 2 oktober 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punt 51).

127 In casu moet allereerst worden vastgesteld dat, zoals blijkt uit de punten 5 en 10 van het onderhavige arrest, de gegevens waarop de kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen uit hoofde van de transparantiewet betrekking hebben, onder meer bestaan uit de naam, het land en de woonplaats van de natuurlijke personen die financiële steun die bepaalde drempelwaarden overschrijdt verlenen aan in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties, alsmede uit het bedrag van deze steun. Ook omvatten zij, zoals in dezelfde punten is vermeld, naast de officiële naam en de zetel van rechtspersonen die dergelijke financiële steun verlenen, de handelsnaam van deze rechtspersonen, die de naam van natuurlijke personen kan bevatten.

128 Dergelijke gegevens vallen onder het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals blijkt uit de in de punten 124 en 125 van dit arrest genoemde rechtspraak.

129 Voorts is het juist dat het EHRM, zoals Hongarije opmerkt, heeft erkend dat, aangezien burgers het recht hebben om te worden geïnformeerd en dit recht in specifieke omstandigheden betrekking kan hebben op aspecten van het privéleven van een publieke persoon, zoals een politicus, publieke personen geen aanspraak kunnen maken op dezelfde bescherming van hun privéleven als particulieren [EHRM, 24 juni 2004, Von Hannover tegen Duitsland, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, en EHRM, 7 februari 2012, Von Hannover tegen Duitsland (nr. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110].

130 Het begrip „publieke persoon” is evenwel strikt gedefinieerd. Zo heeft het EHRM, zoals uit de in de voorgaande punten aangehaalde arresten blijkt, uitgesloten dat een persoon die geen politieke functie uitoefent, ondanks zijn grote bekendheid, als een publieke persoon wordt aangemerkt.

131 Het feit dat natuurlijke of rechtspersonen die hun verblijfplaats of zetel in een andere lidstaat of in een derde land hebben, aan in Hongarije gevestigde maatschappelijke organisaties financiële steun verlenen ter hoogte van de in de transparantiewet vastgestelde drempelwaarden, betekent niet dat deze personen kunnen worden beschouwd als publieke personen. Zelfs indien wordt aangenomen dat sommige van deze organisaties en personen, gelet op de concrete doelen die zij nastreven, moeten worden beschouwd als deelnemers aan het openbare leven in Hongarije, dan nog valt de verlening van die financiële steun niet onder de uitoefening van een politieke functie.

132 Derhalve beperken de bij de transparantiewet ingevoerde kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven.

133 Hoewel het doel om de transparantie van de financiering van verenigingen te vergroten ten slotte, zoals voortvloeit uit punt 79 van dit arrest, kan worden beschouwd als een algemeen belang, moeten bij de uitvoering ervan – wanneer die bestaat in de verwerking van persoonsgegevens – niettemin de in artikel 8, lid 2, van het Handvest genoemde vereisten van eerlijke verwerking in acht worden genomen. In casu stelt Hongarije geenszins dat de bepalingen die in deze verplichtingen voorzien aan deze vereisten voldoen.

134 In deze omstandigheden en gelet op hetgeen in de punten 126 en 127 van dit arrest is overwogen, moeten deze verplichtingen eveneens worden aangemerkt als beperkingen van het door artikel 8, lid 1, van het Handvest gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens.

3. Bestaan van rechtvaardigingsgronden

a) Argumenten van partijen

135 De Commissie en het Koninkrijk Zweden stellen dat de beperkingen van de in artikel 12, artikel 7 en artikel 8, lid 1, van het Handvest verankerde rechten die de transparantiewet oplegt, niet zijn gerechtvaardigd in het licht van de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest.

136 Hoewel de door Hongarije aangevoerde doelstellingen van transparantie en bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid voor de toepassing van deze bepaling in beginsel kunnen worden beschouwd als door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang, heeft deze lidstaat namelijk in casu niet aangetoond dat deze doelstellingen een rechtvaardiging vormen voor het beperken, zoals de transparantiewet dit doet, van het recht op vrijheid van vereniging, het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

137 Hoe dan ook beantwoordt deze wet niet aan het in artikel 52, lid 1, van het Handvest genoemde evenredigheidsvereiste.

138 Ter verdediging betoogt Hongarije dat de vergroting van de transparantie van de financiering van verenigingen moet worden beschouwd als een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest. Bovendien voldoen de bij de transparantiewet ingevoerde maatregelen aan de andere in dat artikel genoemde vereisten.

b) Beoordeling door het Hof

139 Uit artikel 52, lid 1, van het Handvest blijkt onder meer dat iedere beperking van de uitoefening van de door het Handvest erkende rechten en vrijheden daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang moet beantwoorden.

140 Het Hof heeft in punt 96 van het onderhavige arrest vastgesteld dat de in punt 65 van dit arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet door geen van de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang die Hongarije heeft aangevoerd, kunnen worden gerechtvaardigd.

141 Hieruit volgt dat deze bepalingen, die – zoals het Hof in de punten 119, 132 en 134 van dit arrest heeft vastgesteld – de door artikel 63 VWEU beschermde fundamentele vrijheid en bovendien de in artikel 12, artikel 7 en artikel 8, lid 1, van het Handvest vastgelegde rechten beperken, hoe dan ook niet beantwoorden aan de genoemde doelstellingen van algemeen belang.

142 Bijgevolg is Hongarije, door deze bepalingen vast te stellen, de krachtens de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.

C. Conclusie

143 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat Hongarije, door de vaststelling van de in punt 65 van dit arrest genoemde bepalingen van de transparantiewet, die registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen opleggen aan bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties – te

weten organisaties die direct of indirect buitenlandse steun ontvangen die een bepaalde drempel overschrijdt – en die voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan organisaties die niet aan die verplichtingen voldoen, in strijd met de krachtens artikel 63 VWEU en de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest op deze lidstaat rustende verplichtingen discriminerende en ongerechtvaardigde beperkingen heeft ingevoerd voor buitenlandse schenkingen aan maatschappelijke organisaties.

VII. Kosten

144 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. In casu moet Hongarije, aangezien deze lidstaat in het ongelijk is gesteld, overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

145 Ingevolge artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten. Derhalve draagt het Koninkrijk Zweden zijn eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **Door de vaststelling van de bepalingen van de 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) die registratie-, kennisgevings- en bekendmakingsverplichtingen opleggen aan bepaalde categorieën maatschappelijke organisaties – te weten organisaties die direct of indirect buitenlandse steun ontvangen die een bepaalde drempel overschrijdt – en die voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan organisaties die niet aan die verplichtingen voldoen, heeft Hongarije, in strijd met de krachtens artikel 63 VWEU en de artikelen 7, 8 en 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op deze lidstaat rustende verplichtingen, discriminerende en ongerechtvaardigde beperkingen ingevoerd voor buitenlandse schenkingen aan maatschappelijke organisaties.**

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

3) **Het Koninkrijk Zweden draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen